جامعة مؤتة

عمادة الدراسات العليا

أحكام إعارة الموظف العام وآثارها في القانون الأردني وقضاء محكمة العدل العليا

- دراسة مقارنة –

إعداد الطالبة

سهى أحمد الطراونة

إشراف

الدكتور محمد الخلايلة

رسالـــة مقدمـة إلى عمادة الدراسات العلـــيا
استكمـالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير
فـي الحقـــوق، قســم القـانـون العـــام

جامعة مؤتة، 2011

الآراء الواردة في الرسالة لا تُعبر
بالضرورة عن وجهة نظر جامعة مؤتة

الإهـداء

إلى الغالي الذي سكن في أعماقي، إلى من كان أخاً ورفيقاً لـي فـي رحلـة العلم، الوالد الحبيب، والى من ملكت حواسي وإحساسي، واحتوت عقلـي وأفكاري، وهامت بها نفسي وأنفاسي، الوالدة الحبيبة، اهدي رسالة علمي ونجاحي.

سهى الطراونة

الشكر والتقدير

بعد هذا الجهد المتواضع الذي أضعه بين أيديكم، أتقـدم بخـالص الـشكر والتقدير إلى كل من حمل معي هموم هذا البحث وقيمه، والذي ارجو الله عز وجـل أن أكون قد وفقت في عرضه، بدءاً من الذي اشرف على رسالتي الـدكتور محمـد الخلايلة، والى عمي الدكتور سليمان الطراونة، وعمتي الدكتورة هنـادا الطراونـة، والدكتور مصلح الصرايرة، والدكتور عطاالله الصرايرة، الذين ساعدوني في العمل وشرفوني بمتابعتهم الحقة مما ترك الأثر الواضح للوصول بالرسـالة إلـى حيـز الوجود. بارك الله تعالى في تلك الجهود الخيرة التي تساهم في رفد مسيرة العلم في هذا البلد الطيب لبنائه ورفعته.

سهى الطراونة

فهرس المحتويات

المحتوى	الصفحة

الفصل الثالث: مفهوم الإعارة في نطاق الوظيفـة العامـة وشـروطها والمركز القانوني للموظف المعار

الملخص

أحكام إعارة الموظف العام وأثارها في القانون الأردني وقضاء محكمة العدل العليا دراسة مقارنة

سهى احمد الطراونة

جامعة مؤتة، 2011

هذه الدراسة هي محاولة متواضعة للبحث في موضوع أحكام إعارة الموظف العام وآثارها في القانون الأردني وقضاء محكمة العدل العليا ومن منظور مقـارن. وقد تم تقسيم الدراسة إلى أربعة فصول تناولت على التوالي خلفية الدراسة ومشكلتها وبإيجاز مفهوم الوظيفة العامة وعلاقة الموظف بالدولة ومفهوم الإعارة في نطـاق الوظيفة العامة وشروطها والمركز القانوني للموظف المعار (مـن حيـث حقوقـه وواجباته وتأديبه)، والرقابة القضائية على قرار إعارة الموظف العام (في القـانون المقارن والقانون الأردني). وقد خلصت الدراسة إلى مجموعة مـن النتـائج التـي توصل إليها الباحث من خلال المقارنة مع الأنظمة القانونية محل المقارنة (القانون الفرنسي والقانون المصري) ومن خلال مقارنة نظام الخدمة الأردني الحالي رقم 30 لسنة 2007 مع النظام السابق في موضوع الإعارة. كما خلـصت الدراسـة إلـى مجموعة من التوصيات والاقتراحات المتعلّقة بموضوع الإعارة والتي يأمل الباحث أن تكون مفيدة.

Abstract

The Rules and Implications of The "secondment" of Public Servant in Jordanian Law and in The Case Law of The High Court of Justice: A comparative study.

Suha Ahmad Al-Tarawneh

Mu'tah University , 2011

This study is an attempt to examine and discuss the rules and implications of the secondment of public servants in the Jordanian law and in the case law of Jordanian high Court of justice from a comparative perspective. The study consists of four chapter that deal with the background of the study and its problem and the concept of public service and the relationship of the public servants with the administration, the concept of the secondment of public servants and its requirements, the legal stand of public servants who are attached to other areas or places (in terms of rights and duties, and discipline), and judicial control over the decision taken in this regard (both in comparative law and in Jordanian law). the study accomplished a set of conclusions reached by the researcher through the comparison of the legal systems (French law Egyptian law), and by comparing the current civil service system (No. 30 year 2007) with the previous one in this area. The study also concluded a series of recommendations and suggestions regarding the subject matter which the researcher hopes to be beneficial.

الفصل الأول

خلفية الدراسة ومشكلتها

1.1 مقدمة:

تحظى الوظيفة العامة بإهتمام المشرع والفقه في مختلف دول العالم، وذلك إنطلاقاً من فكرة أن الدولة تمارس نشاطها المرفقي من خلال موظفيها، فالموظف العام هو أداة الدولة لتحقيق أهدافها، وتسيير مرافقها على الوجه السليم، وبناء عليه ولكي يلتحق الشخص بالوظيفة العامة لا بد أن تتوافر فيه شروط معينة ليتسنى بعد ذلك اختياره وإصدار قراراً بتعيينه.

والأمر لا ينتهي بمجرد صدور قرار التعيين، وإنما يطرأ على الحياة الوظيفية للموظف تغييرات معينة طبقاً لمتطلبات العمل الوظيفي، والمصلحة العامة، فقد ينقل نقلاً نوعياً أو مكانياً، وقد ينتدب إلى وظيفة أُخرى مدةً معينةً، وقد تتم إعارته إلى مواقع أُخرى داخلية أو خارجية، وينصرف مفهوم الإعارة إلى توقف الموظف العام عن أداء وظيفته والتحاقه بعمل آخر لدى إدارة أُخرى.

ونظام الإعارة تحكمه ضوابط ويخضع لشروط خاصة، بالإضافة إلى وجود عدة آثار تترتب عليه بالنسبة للموظف المعار تتعلّق بحقوه وواجباته وتأديبه وغيرها من الأوضاع الوظيفية التي تحاول هذه الدراسة معالجتها من منظور مقارن.

وتُعتبر فرنسا البلد الأم التي نشأ فيها القانون الإداري، وتطور لعوامل وظروف قانونية وتاريخية وسياسية خاصة بهذا البلد، وكانت مصر من آوائل الدول العربية التي أخذت بالتجربة الفرنسية في هذا المجال، ومن هنا جاءت أهمية المقارنة بين القانون الأردني من جهة والقانونْين الفرنسي والمصري من جهة أُخرى لموضوع إعارة الموظف العام. ومن جانب آخر فإن هذه الأنظمة القانونية الثلاثة تتبع المدرسة الأوروبية في مجال الوظيفة العامة، ولهذا تم استبعاد نظام الوظيفة العامة في أمريكا وغيرها من دول القانون العام، (common law) من هذه المقارنة.

2.1 مشكلة الدراسة:

يثير موضوع أحكام إعارة الموظف العام وأثارها في القانون الأردني وقضاء محكمة العدل العليا إشكالية رئيسية تتمثل في السؤال التالي: **ما مدى كفاية وشمولية الأحكام القانونية التي تُعالج موضوع إعارة الموظف العام في الأردن، ومقارنتها مع التشريعين الفرنسي والمصري.**

ولتوضيح هذه الإشكالية، يتحتم علينا البحث في إشكاليات ثانوية، والتي يمكن إجمالها في النقاط التالية:

1. مفهوم الوظيفة العامة وعلاقة الموظف في بالدولة
2. مفهوم إعارة الموظف العام
3. نطاق تطبيق نظام الإعارة
4. الشروط الواجب توافرها لإصدار قرار الإعارة للموظف العام
5. الآثار المترتبة على نظام الإعارة في نطاق الوظيفة العامة
6. الآلية المتّبعة في إنهاء الإعارة والنتائج المترتبة عليها
7. حقوق الموظف العام المعار
8. الواجبات الملقاة على عاتق الموظف العام المعار
9. النظام القانوني المتّبع في تأديب الموظف العام المعار
10. مدى رقابة محكمة العدل العليا الأردنية على قرار إعارة الموظف العام

3.1 أهداف الدراسة

تُحاول هذه الدراسة معالجة موضوع إعارة الموظف العـام فـي القـانون الأردني، وقضاء محكمة العدل العليا من خلال:

1. تحديد مفهوم إعارة الموظف العام وتمييزه عن غيره من الأنظمـة المتّبعـة سواء في تعيين الموظف العام، أو في حركة الموظف العـام أثنـاء شـغله للوظيفة العامة.

2. البحث حول الآلية المتّبعة لإعارة الموظف العام، وما يستتبع ذلك من تحديد للشروط الواجب توافرها سواء تلك المتعلّقة بالموظف العام، أو المتعلّقة بالسلطة المختصة بإصدار قرار الإعارة.
3. تحديد المركز القانوني للموظف المعار، بما يتناول البحث في حقوق الموظف المعار وواجباته، والضوابط التي تحكم مسألة تأديب الموظف المعار.
4. إلقاء الضوء على مدى رقابة محكمة العدل العليا الأردنية، على قرار إعارة الموظف العام باعتباره قراراً إدارياً، ومقارنة مدى الاختلاف بين الأحكام القضائية لمحكمة العدل العليا قبل صدور قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992، وبين الأحكام القضائية بعد صدور هذا القانون.

1. 4 الدراسات السابقة:

تأتي أهمية هذه الدراسة باعتبارها أول دراسة متخصصة وفق ما يعلم الباحث في موضوع الإعارة في القانون الأردني، وقضاء محكمه العدل العليا بالمقارنة مع الأنظمة القانونية الأخرى في كل من فرنسا ومصر.

وعلى الصعيد العربي فقد وجدنا دراسةً واحدةً متخصصةً في هذا المجال، وهي كتاب موجز للدكتور عمرو بركات بعنوان "نظام الإعارة في الوظيفة العامة" وقد اعتمدنا هذا المؤلف كأحد أهم المراجع لهذه الرسالة، ولكنه يتناول موضوع الإعارة في القانون الفرنسي والقانون المصري ولم يتطرق بطبيعة الحال إلى القانون الأردني وهو ما يبرر القيام بهذه الدراسة. ومن جانب آخر فإن بعض المعلومات الواردة في هذا المؤلف هي اليوم معلومات قديمة، ولذا فقد حاول الباحث ترجمة التشريعات الفرنسية الحديثة المتعلّقة بموضوع الرسالة، وكذلك الرجوع الى آخر التعديلات في التشريعات المصرية في هذا السياق لتلافي هذه الإشكالية.

1. 5 منهج الدراسة:

تفرض طبيعة هذه الدراسة إتّباع المناهج التالية بشكل تكاملي:

أولاً:المنهج الوصفي (Descriptive Methodolog)

يتركّز هذا المنهج على تحديد مميزات هذه الدراسة، إذ أنّها تعتبر دراسة حالة (Case-Study)، ويعتبر هذا المنهج من أهم المناهج في التعامل مع المعلومات الكمية ضمن منهج البحث الأكاديمي، وتكون هذه الخطوة الأولى في البحث، وبالرغم من ذلك فإن هذه المنهجية تعجز عن إعطاء النتائج المرجوة، إذ أنّها تهتم بالوصف السردي للمعلومات، دون تحليلها والتعمق في روابطها.

ثانياً:المنهج التحليلي (Analytical-ِInterpretive Methodology)

إن التعامل مع المعلومات والحقائق بعد وصفها وتصنيفها ضمن أبواب مختلفة هو أساس المذهب التحليلي الذي يحاول إعطاء معنى لهذه الحقائق ويساعدنا في الوصول إلى نتائج ايجابية في معظم العلوم، ويهدف إلى التمكن من قراءة النصوص القانونية والمبادئ القضائية ، بهدف الوصول إلى فهم دقيق ومفصل في الطبيعة القانونية لها.

ثالثاً :المنهج المقارن(Comparative methodology)

إن وظيفة هذا المنهج هي مقارنة القوانين والأحكام القضائية التي تحكم موضوع معين، وتكمن أهمية الدراسة القانونية المقارنة (Comparative Legal Studies)، في دراسة المتشابهات والمتغايرات في القوانين المختلفة. وبالتالي فهو يعد أهم المناهج العلمية المستخدمة في الدراسات القانونية.

6.1 محتويات الدراسة:

تتكون هذه الدراسة من اربعة فصول، حيث تبدأ الدراسة بالفصل الأول والذي يتناول خلفية الدراسة ومشكلتها أما الفصل الثاني الذي يتناول بإيجاز مفهوم الوظيفة العامة وعلاقة الموظف بالدولة، في حين يناقش الفصل الثالث مفهوم الإعارة في نطاق الوظيفة العامة وشروطها والمركز القانوني للموظف المعار من حيث حقوقه والتزاماته أثناء فترة إعارته إضافة إلى السلطة المختصة بتأديبه، وبالنسبة للفصل الرابع، فإنّه يعالج موضوع الرقابة القضائية على قرار إعارة الموظف العام في القانون المقارن وفي القانون الأردني.

الفصل الثاني

مفهوم الوظيفة العامة وعلاقة الموظف بالدولة

تنظم التشريعات الوظيفية الوظيفة العامة، وتحدد الأحكام العامـة للمـوظفين العامين وطبيعة علاقة الموظف بالدولة، وتناول هذا الأمر ضروري ولو بإيجاز قبل الدخول في الموضوعات المتعلّقة بإعارة الموظف العام، وعليه فـإن هـذا الفـصل يتضمن مبحثين، يتناول الأول منها مفهوم الوظيفة العامة والتعريف بالموظف العام، في حين يتناول الآخر طبيعة علاقة الموظف بالدولة.

2. 1 مفهوم الوظيفة العامة والتعريف بالموظف العام

يتضمن هذا المبحث الحديث في مسألتين بينهما ارتباط كبير، وهمـا مفهـوم الوظيفة العامة، والتعريف بالموظف العام، وقد خصصنا لكل منهما مطلب مستقل.

2. 1. 1 مفهوم الوظيفة العامة

باديءٍ ذي بدء نُشير إلى أن مفهوم الوظيفة العامة مـن المـصطلحات التـي يصعب وضع تعريف لها في القوانين المعاصرة تعريفاً دقيقاً شـاملاً، لأن الأنظمـة القانونية تختلف في تحديد مفهوم الوظيفة العامة باختلاف المفهوم الفلسفي القـانوني، الذي تُقيم عليه كل دولة وظيفتها العامة، واختلاف الأنظمة في ذلك أمر طبيعـي، لأن كل دولةٍ لها تقاليدها الخاصة ويفرض عليها نظامها السياسي والاجتماعي أن تنظر إلى الوظيفة العامة نظرة قد تختلف تماماً عن نظرة الأنظمة الأخرى، مما جعل أنظمـة الوظيفة العامة تتعدد وتتنوع [(1)].

للوظيفة العامة بشكل عام مفهومان مفهوم أوروبي ومفهوم أمريكي[(2)]، ويعود الاختلاف بين هذين المذهبين أو المفهومين إلى كيفية نظرة ومعاملة المشرع للوظيفة

---

(1) هنان، مليكه، مسؤولية الموظف العام في الفقه الجنائي الاسـلامي والقـانون، دراسـة مقارنة، اطروحة دكتوراه، عمان، 2006، ص21.

(2) نجم، أحمد حافظ، مبادىء علـم الإدارة العامـة ، (د.ط)،(د.ن)، القـاهرة، 1979، ص396.

العامة وشاغلها، فإذا كانت الوظيفة العامة تُعتبر كالوظيفة الخاصـة وتُعامـل هـي وشاغلها على هذا الأساس فإن المفهوم عندئذٍ يكون أقرب إلى النظرة الأمريكية، أما إذا كانت تتّصف بطبيعة عامة معينة وبخصائص تختلف عن الأعمال الخاصة فـإن مفهومها يكون أقرب إلى النظرة الأوروبية، ويعود السبب في النظرة الأمريكية إلى تخوف الأمريكان من إساءة استعمال السلطة من قبل الموظفين واحتمال اسـتبدادهم بالمواطنين [1].

والمفهوم الاوروبي هو الأوسع انتشاراً على مستوى العالم لعدة أسباب أهمها أن الاستعمار الأوروبي المباشر أو غير المباشر كان الأسبق للوصول للعالم غيـر الأوروبي قبل الاستعمار الامريكي بعقـود، هذا بالإضافة إلى أن نظـام الوظيفـة العامة الأوروبي كان وما زال الأنسب لدول العالم النامي وغير المتقدم لتعذر وجود الديناميكية الاقتصادية الأمريكية، ولعدم وجود النظرة الفردية المغرقة في فرديتهـا في هذه الدول كما هو الحال في أمريكا القائمة على هذا النظام الفكري والاجتماعي، وبالتالي الإقتصادي والقانوني.

فالفكرة الأساسية التي يقوم عليها نظام الوظيفة العامة، وفقاً للمفهوم الأوروبي تتمثّل في أنّها رسالة وخدمة عامة يقوم بها الموظف طيلة حياته الوظيفية إلـى حـين انتهاء خدمته، فهي مهنة تتميز بالدوام والاستقرار وتخضع لقـانون خـاص يـستقلّ بقواعده عن باقي فروع القانون الأخرى، ولذلك فإن الموظف حسب هـذا الاتجـاه لا يرتبط مصيره بوظيفة معينة، بل للإدارة أن تستفيـد من خدمـاته وخبـرته في أي عمل آخـر، بشرط عدم الإخلال بالضمانات التي ترتبها القوانين للموظفين [2]. وهـذا المبدأ يخالف كلياً النظام الامريكي للوظيفة العامة.

---

(1) حبيش، فوزي، الوظيفة العامة وإدارة شـؤون المـوظفين، (د.ط)،(د.ن)، بيـروت، 1986، ص15.

(2) هنان، مسؤولية الموظف العام في الفقه الجنـائي والقـانون؛ ص21؛ حلمي، محمود ، نظام العاملـين المدنيين بالجهاز الإداري والقطـاع العـام ،(د.ط)، (د.ن)، القاهـرة، 1970، ص13.

ولهذا يطلِق بعض الباحثين على المفهوم الأوروبي للوظيفة العامة أسم نظـام الوظيفة العامة ذات البنية المغلقة، فالوظيفة العامة وفق هذا النظام هي عمل مـستقر، وتخضع لنظام قانوني خاص، متميز ومستقل عن القانون المنظم للوظيفة في القطـاع الخاص، وبذلك فإن مركز الموظف، والذي هو مركز تنظيمي يخضع لمجموعة من القواعد القانونية، يكون للموظف بموجبه مجموعة من الحقوق وعليه مجموعة مـن الواجبات، وهو ما يجعله في مركز قانوني مختلف عن المركز القـانوني للمـواطن بصفة عامة (1).

وبهذه الصورة قيل بأن الوظيفة العامة هي عبارة عن كيان قانوني قائم فـي إدارة الدولة، وهي تتألف من مجموعة أعمال متشابهة ومتجانسة توجب على القائم بها التزامات معينة مقابل تمتعه بحقوق محددة (2).

ويعود السبب في هذه النظرة للوظيفة العامة في القـانون الفرنـسي خاصـة والأوروبي عامة، إلى الظروف السياسية والتاريخية التي ساهمت في إتّصاف المجتمع الفرنسي بإحترام السلطة العامة وتقديرها، وذلك للدور الذي تنهض بـه مـن خـلال جهازها الإداري في تسيير المرافق العامة للدولة (3).

أما الظروف السياسية والتاريخية والاجتماعية والاقتصادية لأغلب دول العالم ومنها الأردن أقرب إلى نظام الوظيفة العامة الفرنسي وليس الأمريكي رغم هيمنـة أمريكا على العالم في الكثير من الشأن العام العالمي حالياً.

ومن خلال ما سبق، نجد أن هذا النظام الذي يميز الوظيفـة العامـة عـن الوظيفة الخاصة يضمن نوع من الإستقرار الوظيفي والثبات للعاملين في ظله، ممـا يقلّ المخاوف التي يمكن أن يتعرض لها عمال القطاع الخاص، كما أنّه يوسع مـن

---

(1) بشناق، باسم، الوظيفة العامة في فلسطين بين القانون والممارسة ، (د.ط)،(د.ن)، رام الله، 2002، ص10.

(2) حبيش، الوظيفة العامة وإدارة شؤون الموظفين ، ص7.

(3) هنان، مسؤولية الموظف العام في الفقة الجنائي الاسلامي والقانون ، ص21.

أفق الموظفين ويزيد من ثقافتهم من خلال الدورات التدريبية المتخصصة في مجال الوظيفة العامة [1].

أما وفقاً للمفهوم الأمريكي للوظيفة العامة والذي يطلِق عليه البـاحثون اسـم نظام الوظيفة العامة ذات البنية المفتوحة، فإنّه لا يوجد للوظيفة العامة نظام خـاص يختلف عن ذلك الذي يحكم موظفي القطاع الخاص، بل هي مهنة لا تكاد تختلف عـن العمل في المشروعات الخاصـّة، وليس للموظفين من الحقوق إلا ما يستمدونـه من الدستور مباشرة وقوانـين العمل، فالوظيفة عمل يشتغل به الموظف مـدةً معينةً، ولا تتمتع بصفة الدوام والإستقرار، ويرتبط عمل الموظف بالوظيفة نفسها، فلا ينقل مـن وظيفة إلى ُأخرى، ولا يرقى إلى غيرهـا، ويؤدي إلغاء الوظيفة إلى خروج الموظف من الخدمة [2].

وقد تأثرت الوظيفة العامة في المفهوم الأمريكي بظروف المجتمع الأمريكي التي اتسمت بغلبة الروح الفردية وسيطرة المشروعات الرأسمالية، لهذا نجد أنّهـا لا تكاد تختلف عن العمل في المشروعات الخاصة، مع أن هناك إختلافاً جذرياً بين نظام العمل في الوظيفة العامة الذي يستهدف تحقيق المصلحة العامة، وضمان سير المرافق العامة في الدولة بشكل منتظم ودائم، ونظام العمل في المشروعات الخاصة الذي يهدف إلى تحقيق مصلحة صاحب المشروع بأكبر قدر من الأرباح [3].

ويقوم نظام الوظيفة العامة، وفق المفهوم الأمريكي، على أساس موضوعي هو الوظيفة العامة، وليس على أساس شخصي هو الموظف العـام، وذلـك باعتبـار أن الوظيفة العامة هي الوحدة الأساسية التي تقوم عليها الخدمة المدنية، وهذا يعنـي أن المفهوم الأمريكي يركّز على أهمية الوظيفة، مع مراعـاة التخصص الدقيـق عنـد

---

(1) الكبيسي، عامر ، إدارة شؤون الموظفين والعاملين في الخدمة المدنية ، ط1، دار الكتب الجامعية، بغداد ،1980، ص43-44.

(2) بشناق، الوظيفة العامة في فلسطين بين القانون والممارسة ، ص11.

(3) هنان، مسؤولية الموظف العام في الفقة الجنائي الاسلامي والقانون ، ص22.

اختيـار الموظف العام، وسرعة إنجازه وإتقانه لأعمال وظيفته، وفقًا لطبيعـة كـل وظيفة كما يحددها الخبراء [1].

إن الوظيفة العامة حسب هذا المفهوم ليست مهنة لها صفة الدوام والاستقرار، ولكنها عمل متخصص يقوم به الموظف، وتنتهي خدمة الموظف بإنتهاء العمل الـذي عين من أجله، ومادامت الوظيفة العامة كذلك حسب المفهوم الأمريكي، فإنّه لا توجـد نظم وقواعد تنظم الوظيفة العامة في أمريكا تختلف عن قوانين العمل العادية، فلا فرق حسب هذا المفهوم بين الوظيفة العامة والوظيفة الخاصة، وبالتالي فلا يبـقَ لوصـف الوظيفة بالعمومية من معنى سوى الإشارة إلى أن هذه الوظيفة إنّما هي تـؤدى فـي دوائر الدولة وأجهزتها ليس إلا [2].

وهذه المرونة في مفهوم الخدمة المدنية تجعل علاقة الموظف بالدولة علاقـة مصلحه متبادلة، وهي أقرب إلى العلاقة العقدية منها إلى علاقة المركـز القـانوني الشائعة في النظم المغلقة، وقد إعتاد بعض المؤلفين على تسمية هذه العلاقـة أنّهـا موضوعية لكونها تتخذ الوظيفة أساساً وليس الشخص الذي يشغلها [3]. فمـن المهـم الإشارة هنا إلى أن هذه العلاقة العقدية آنية ومؤقتة ودائمة التغيير، وبذلك فإنّهـا لا تُعزز الإنتماء والولاء للوظيفة وللدولة.

ومن هنا اختلفت علاقة الموظف العام في النظـام الأمريكـي التـابع لـ ـ (common law) عن نظيره الفرنسي وبالتالي المصري والأردنـي التـابعين لـ ـ (Latin Law) [4].

ولعلّ السبب الذي جعل النظام الأمريكي يتمسك بهذه النظرة المحـددة نحـو الوظيفة العامة، أنّهم يعتقدون أن بقاء الموظفين في أعمالهم مدة طويلة مـن الـزمن يؤدي إلى كثرتهم ويجعلهم موظفين محترفين ويتخذون من الوظيفـة العامـة مهنـة ينظمون عليها معاشهم مدى الحياة، مما يؤدي إلى سيطرة بعض الأفراد وتميزهم عن

---

(1) بشناق، الوظيفة العامة في فلسطين بين القانون والممارسة ، ص12.

(2) هنان، مسؤولية الموظف العام في الفقة الجنائي الاسلامي والقانون ، ص23.

(3) الكبيسي، إدارة شؤون الموظفين والعاملين في الخدمة المدنية ، ص41.

(4) Bernard, Schwartz, French Administrative Law and the common law word, the book exchange LTD, New jersy, 2006, P 1019.

باقي أفراد الدولة وهذا ما يخشاه الأمريكيون الذين يقدسون الحرية الفردية، ويعتبرون ذلك إخلالاً بمبدأ المساواة واعتداء على الحريات الفردية [1].

لقد انعكست هذه النظرة للوظيفة العامة على المحاولات التي قيلت في تعريف الوظيفة العامة وتحديد مفهومها، فقد قيل بأن الوظيفة العامة هي" مجموعة واجبـات ومسئوليات، تُحددها سلطة شرعية، وعلى من يشغلها أن يكرس وقته كله أو بعـضه حسب الظروف للقيام بتلك الواجبات، ليحصل على ما يقابلها من حقوق" [2].

كما قيل بأنّها "منصب مدني أو عمل معين يقتضي من شاغله القيام بواجبات محددة، وتحمل مسؤولية معينة، سواء تفرغ لذلك كلية أو لم يتفرغ" [3].

والمتتبع لهذا المفهوم يجد بأنّه يمثل نظام رأسمالي يصلح لبيئة صناعية وذات إمكانيات علمية وبشرية عالية المستوى، كما يفترض وجود قطاع خاص قادر على منافسة القطاع العام كما أنه يبقي العاملين في حالة قلق مستمر وتحت رحمة صاحب المشروع فرداً كان أو جماعة أو دولة، ومن جهة أُخرى يتسبب هـذا النظـام فـي إشغال إدارة الأفراد بعمليات الاختيار المتكررة بسبب دوران العمل المستمر، كمـا يضعف من ثقة الجمهور بالمؤسسة حين تتغير الوجوه بين الحين والآخر [4].

وبسبب هذا الاختلاف الجذري بين طبيعة نظام الوظيفة العامـة الأمريكيـة ونظام الخدمة المدنية الأردني المتمثّل للنموذج الأوروبي فإن النظام الأمريكـي لـم يعتمد في هذه الدراسة في عمليات المقارنة التي تناولت النظام المـصري والنظـام الفرنسي.

وبالمقارنة بين المفهومين الرئيسين للوظيفة العامة في القوانين الوضعية نجد أن المفهوم الأوروبي يؤدي إلى حسن سير الإدارة العامة، نظراً لما يبعثـه فـي نفـس

---

(1) هنان، مسؤولية الموظف العام في الفقة الجنائي الاسلامي والقانون ، ص23.

(2) الطماوي، سليمان الطماوي، الوجيز في الادارة العامـة ، ط3، دار الفكـر العربـي، القاهرة، 1981، ص23.

(3) شريف، علي ، الإدارة العامة مدخل الانظمة ، (د.ط)، دار النهضة العربية، بيـروت، 1980، ص257.

(4) الكبيسي، إدارة شؤون الموظفين والعاملين في الخدمة المدنية ، ص43.

الموظف من الرضا والإطمئنان والولاء للإدارة، لإرتباطه بوظيفته طيلة حياته الوظيفية، بينما تتسم العلاقة بين الفرد والدولة في المفهوم الأمريكي بالحرص والتخوف من قبل الأفراد، لذا فالفرد بمصالحه وأعماله ند ومساوٍ للدولة بمصالحها وأعمالها العامة[1].

وبالرجوع إلى مفهوم نظام الخدمة المدنية الأردني نجد أن المشرع قد تبنّى من حيث المبدأ المفهوم الأوروبي للوظيفة العامة، لما تتميز به من صفة الدوام والإستقرار بالإضافة إلى أن لها كيان خاص ومستقل، بحيث تخضع لنظام قانوني خاص يستقل بقواعده عن باقي فروع القانون الأُخرى، وبالنظر إلى التشريعات القانونية نجد بأن هنالك من تناول مفهوم الوظيفة العامة، ومنها المادة الثانية من نظام الخدمة المدنية الأردني للوظيفة العامة رقم (30) لسنة 2007 وتعديلاته، والتي أشارت إلى أن "...الوظيفة: مجموعة من المهام والواجبات التي تُحددها جهة مختصة وتوكلها إلى الموظف للقيام بها بمقتضى أحكام هذا النظام وأي تشريع آخر أو تعليمات أو قرارات إدارية وما يتعلّق بتلك المهام من صلاحيات وما يترتب عليها من مسؤوليات..."

2. 1. 2 التعريف بالموظف العام

ستتحدث في هذا المطلب وبإيجاز في مفهوم الموظف العام في التشريع والقضاء أولاً ثم في الفقه ثانياً.

2. 1. 2. 1 مفهوم الموظف العام في التشريع والقضاء

بإلقاء نظرة على التشريعات التي تناولت تنظيم عمل الموظف العام وعلاقته بالوظيفة والدولة، نجد بأن منها ما يشير إلى تعريف الموظف العام، وذلك خروجاً على القاعدة العامة في النص التشريعي والمتمثلة بعدم التطرق للمفاهيم، وإنّما يترك أمرها إلى الفقه القانوني لكن بالمقابل اكتفت تشريعات أُخرى ببيان الشروط الواجب

---

(1) هنان، مسؤوليةالموظف العام في الفقة الجنائي والقانون ، ص23.

توافرها في مدلول الموظف العام دون التطرق إلى تحديد مفهـوم الموظـف العـام بشكل مباشر[1].

لقد أشار الدستور الأردني إلى مفهوم الموظف العام بطريقة غير مباشرة في المادة (76) والتي جاء فيها " مع مراعاة أحكام المادة (52) من هـذا الدسـتور لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الأعيان والنواب وبين الوظائف العامـة. ويقـصد بالوظائف العامة كل وظيفة يتناول صاحبها مرتبه من الأموال العامة ... " نلاحـظ أن المشّرع الدستوري حاول أن يعرف جانباً من صفة الموظف العام فـي مجـال تطبيق أحكام الدستور، ولم يقصد وضع تعريف عام لمدلول الموظف العـام وذلـك لوصف الموظفين الذين لا يجوز لهم الجمع بين عضوية مجلس الأمـة والوظيفـة العامة وذلك بهدف عدم الإخلال بمبدأ الفصل بين السلطات الـثلاث، وقـد تـرك الدستور الأردني التعريف الشامل الجامع المانع للوظيفة العامة للقوانين والأنظمـة المعنية، وليس هذا نقصاً في الدستور، لأن الأصل في الدساتير عموميـة الخطـوط العريضة وليست التحديدات المتروكـة أصـلاً للقـوانين والأنظمـة ذات الـصفة التفصيلية.

أما عن تعريف الموظف العام في نظام الخدمة المدنيّـة فقد جاءت المـادة الثانية منه أن " الموظف: الشخص المعين بقرار من المرجع المختص، في وظيفـة مدرجة في جدول تشكيلات الوظائف الصادر بمقتضى قانون الموازنـة العامـة أو موازنة إحدى الدوائر والموظف المعين بموجب عقد، ولا يـشمل الـشخص الـذي يتقاضى أجراً يومياً... "

ونلاحظ من هذا التعريف أن المشرع الأردني يشترط توافر شرطان لاكتساب الشخص صفة الموظف العام :

الأول أن تكون الوظيفة التي يعين بها هذا الـشخص مدرجـة فـي جـدول تشكيلات الوظائف، والثاني يتعلّق بأداة التعيين، إذ اعتبر المشرع أداة إسناد الوظيفة

---

(1) العتوم، منصور إبراهيم ، المسؤولية التأديبية للمـوظف العام ، دراسة مقارنة لأنظمة التأديب فـي الأردن وسوريـة ومصـر وفرنـسـا، ط1، (د.ن)، مطبعـة الـشرق ومكتبتها، عمان، 1984، ص9.

للشخص المعين شرطاً من شروط اكتساب الشخص لصفة الموظف العام، ولذا يرى أن الموظف هو "... الشخص المعين بقرار من المرجع المختص...".

ورغم أن المشرع يعتبر قرار التعيين شرطاً من شروط اكتساب الشخص لصفة الموظف العام، إلا أنّه عاد وناقض نفسه حينما أعتبر الموظفين بعقود موظفين عاميين وبالتالي، وفقاً لهذا التعريف يعتبر جميع الأشخاص الذين يعملون في الدوائر العامة موظفون عامون، ما عدا عمال المياومة، رغم أن موظفي العقود الذين تعتبر وظيفتهم مؤقتة أو دائمة لكن يمكن أن لا يجدد لهم في نهاية أي فتره عقديه ، لذلك فهي قانونياً وإدارياً وبالتالي وظيفياً لا ينطبق عليها الديمومة المتوقّعة في الوظيفة العامة حسب المنظور الأردني للوظيفة العامة المتّسق مع المنظور الأوروبي والمصري.

وعلى الصعيد القضائي عرفت محكمة العدل العليا الموظف العام بأنّه"... كل شخص يعهد إليه عمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة..." [1]. وعرفته في مناسبة ُأخرى بأنّه"... الشخص الذي يعهد إليه عمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد ألأشخاص الإقليمية أو المؤسسات العامة..." [2].

ومعنى ذلك أن القضاء الإداري الأردني يشترط توافر شرطان لاكتساب الشخص صفة الموظف العام، وهما :(3)

1 . استمرارية أو عدم تحديد مدة شغل هذه الوظيفة.

2. الخدمة في مرفق عام تديره الدولة أو أحد الأشخاص الإقليمية أو المؤسسات العامة.

---

(1) قرار رقم 76/63، عدل عليا، مجلة نقابة المحامين، لسنة 1977، العدد 7-12، ص 950.

(2) قرار رقم 109/ 75، عدل عليا، مجلة نقابة المحامين، لسنة 1976، العدد 7-12، ص 1202.

(3) شنطاوي، علي خطار، دراسات في الوظيفة العامة ، (د.ط)، (د.ن)، الجامعة الأردنية، 1998/1999، ص 24-25.

ويتفق الباحث مع الرأي الفقهي الذي يرى بأنّـه لا يكفـي لاكتـساب صـفة الموظف العام إشغال وظيفة دائمة والخدمة في مرفق عام، بل يجب أن يـدار هـذا المرفق بأحد أسلوبين فقط من أساليب إدارة المرافق العامة، وهما الإدارة المباشـرة (الاستغلال المباشر) أو طريقة المؤسسة العامة [1].

وبذلك لا يعتبر موظفاً عاماً من كان لا يعمل في مرفق عام تديره الدولـة أو كان يعمل في إحدى المرافق العامة التي تدار بطريق الامتيـاز والاسـتغلال غيـر المباشر، وشركات الاقتصاد المختلط؛ والتي تعني الاقتصاد العام الذي يدار بأساليب الشركات الخاصة مثل شركة الكهرباء حالياً، والبوتاس والفوسفات المدارتان سـابقاً بأسلوب المؤسسة العامة. وفي الأنظمة القانونية نجد أن المشرع المصري يـشترط في تحديد مفهوم الموظف العام شرطين هما[2]:

1. أن يشغل وظيفة دائمة.
2. أن يعمل في مرفق عام.

وقد أكدت على ذلك المحاكم الإدارية المصرية، فقد جاء في أحـد أحكـام المحكمة الإدارية العليا أنّه " يشترط لاعتبار الشخص موظفاً عاماً توافر شرطان: أن يكون قائماً بعمل دائم، وأن يكون هذا العمل في خدمة مرفق عام أو مصلحة عامة، ويقابل تنوع المرفق من حيث الطبيعة تنوع من حيث الإدارة، ولكي يكسب عمـال المرافق العامة صفة الموظف العمومي يجب أن يدار المرفق عن طريق الاستغلال المباشر"(3).

وقد توسع المشرع المصري في مفهوم الموظف العام عندما نص في المـادة (13) من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة على أنّه "يجوز شغل الوظائف الدائمة بصفة مؤقتة في الأحوال المبينة في القانون وفي هذه الحالة تسري علـى العامـل المعين أحكام الوظائف الدائمة ".

---

(1) شنطاوي، دراسات في الوظيفة العامة، ص 24-25.

(2) الدراركة، يوسف، مسؤوولية الموظف عن تنفيذ الأوامر الرئيسية ، رسالة ماجـستير، الجامعة الأردنية، 1998، ص16.

(3) المحكمة الإدارية العليا، تاريخ 1957/11/9.

أما في فرنسا فقد أشار القانون الفرنسي المتعلّق بالوظيفة العامة في الدولة رقم (84) تاريخ 11/16 من يناير لسنة 1984 وتعديلاته في المادة الثانية منه إلى أن الموظفين العاميين هم الذين يطبق عليهم نظام الخدمة المدنية وتعديلاته، والذين يعملون في وظائف دائمة سواء عملوا بدوام كامل ودائم في تعيين دائم على درجة من التسلسل الهرمي لإدارة الدولة المركزية أو اللامركزية أو الذين يعملون في المؤسسات العامة للدولة.

وعلى ذلك، نجد أن المشرع الفرنسي قد أوضح عدة عناصر في تحديد مدلول الموظف العام وهي:[1]

1. أن يكون مشمولاً بنظام الخدمة المدنية وتعديلاته، والذي بدوره أشار إلى أن الموظف العام هو شخص يعهد إليه بوظيفة دائمة بخدمة مرفق عام، تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام.
2. ديمومة الوظيفة، أي أن تتمتع الوظيفة بصفة الديمومة.
3. أن تكون الوظيفة ضمن الوظائف المصنّفة في الهرم الإداري.
4. أن تكون الوظيفة ضمن مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام.

وقد أكد على ذلك مجلس الدولة الفرنسي حين أشار في أحد أحكامه إلى أن الموظف العام هو" كل شخص يعهد إليه بوظيفة دائمة داخلة في الكادر وتكون في خدمة مرفق عام" [2].

2. 1. 2. 2 موقف الفقه القانوني من مفهوم الموظف العام

لقد تعددت التعريفات الفقهية للموظف العام وإن كانت في مضمونها تتشابه وقريبة في ذات الوقت من ذلك التعريف الذي أخذ به التشريع والقضاء كما رأينا

---

(1) الدراركة، مسؤولية الموظف عن تنفيذ الأوامر الرئيسية ، ص13.

(2) مشار إليه في االصقعبي، صالح، إفشاء الموظف العام للسر الوظيفي وعقوبته في النظامين السعودي والمصري ، رسالة ماجستير، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 2005، ص43.

للتو، ففي الفقه المصري يرى بأن الموظف العام هو" الشخص الذي يقـوم بـصفة قانونية بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة، أو أحد الأشخاص المعنوية عن طريق الاستغلال المباشر" [1].

وقريباً من ذلك يرى جانب من الفقه الأردني بأن الموظف العام هو" الشخص الذي يقوم في خدمة مرفق تديره الدولة أو أحد أشخاص القـانون العـام الأخـرى، وبصرف النظر عن النظام القانوني الذي يحكم الشخص أو رضا الموظف بالتعيين، وأيضاً لا أهمية لأسلوب تقاضي الرواتـب، وكـذلك لنـوع العمـل أو المـستوى الوظيفي"[2].

وفي فرنسا يرى الفقيه (Waline) [3]، بأن " الموظف العام هو كـل شـخص يعمل في خدمة سلطة وطنية، ويسهم بصورة اعتيادية في تسيير مرفق عـام يـدار بطريـقة الإدارة المباشرة، ويشغل وظيفة دائمة مدرجة في الكادر الإداري ".

ويرى الفقيه الفرنسي (Plantey) [4]، بأن " الموظف العام هو ذلك الـشخص الذي يسهم بصورة دائمة في تنفيذ نشاط مرفق عام إداري" [5].

ومما سبق نجد بأن تعريف الموظف العام لا يختلف كثيراً فـي التعريفـات القانونية والقضائية والفقهية، إذ أننا نلاحظ مدى تأثر كل منها بالآخر، فالمتتبع لهذه التعريفات يجد أنها قد اشتملت على ما جاء في نـصوص القـانون مـن تعريـف

---

(1) الطماوي، سليمان، الوجيز في القانون الإداري ،(د.ط)، (د.ن)، مطبعة جامعـة عـين شمس، مصر، 1982، ص569.

(2) كنعان، نواف كنعان، القانون الإداري ، الكتـاب الثـاني ، ط1، دار الثقافـة للنـشر والتوزيع، عمان، 2007، ص36-37.

(3) Waline, Traite de droit administrative, With out Publishing House , paris, 1962, p 10.

(4) A, plantey, Driot et pratique de la function Publique internationale, With out Publishing House , paris, 1977, p 195.

(5) العراشة، انتصار ، وقف الموظف العام إحتياطياً ، دراسة مقارنة، جامعة عدن، كليـة الحقوق، 2002، ص9.

للموظف العام بالإضافة إلى ما أوضحته قرارات المحاكم القضائية من شروط يجب توافرها لمنح هذه الصفة إلى الشخص حتى يعتبر موظفاً عاماً.

2. 2 طبيعة علاقة الموظف بالدولة

يرى البعض أن علاقة الموظف بالدولة هي علاقة تعاقدية، في حين يرى البعض الآخر وهم الأغلبيه من الفقه أنها علاقه تنظيمية تحكمها التشريعات الوظيفيّة المعمول بها، وسنتحدث عن هذا الأمر وبإيجاز في الفرعين التاليين:

2. 2. 1 علاقة الموظف العام بالدولة علاقة عقدية

هنالك من كان يرى أن العلاقة بين الموظف العام والدولة علاقة عقدية، وأساس هذه العلاقة هي العقود المدنية التي تحدد حقوق والتزامات الطرفين، وقد ظهرت هذه النظرية في مراحل تاريخية سابقة نتيجة لطغيان القانون المدني على معظم أجزاء القانون الإداري [1].

وقد أختلف أصحاب هذا الرأي في تكييف طبيعة هذا العقد، فالبعض قال أن العقد الذي يبرم بين الإدارة والموظف العام هو عقد إجارة أعمال أو خدمات، بينما يرى آخرون أنّه من عقود الوكالة المأجورة [2].

والصواب عدم الاعتقاد القانوني بهذا الرأي ويدعم ذلك الرأي الفقهي الذي يحاول نقض مبدأ أن الوظيفة العامة عقد إجارة أعمال أو خدمات أو عقد وكالة مأجورة بما ورد له، وذلك لأن العقد شريعة المتعاقدين، وبالتالي فإن أي تعديل أو تجديد أو إنهاء للعقد لا يتم إلا بموافقة الطرفين، وهذا لا يتم في عقود الوظيفة العامة، إذ تقوم الدولة بتعديل أو تجديد أو إنهاء العلاقة الوظيفية دون الحاجة إلى

---

(1) الطماوي، الوجيز في القانون الإداري ، ص433.

(2) الظاهر، خالد، القانون الإداري ، دراسة مقارنة، (د.ط)، دار الميسر للنشر والتوزيع، عمان، 1980، ص200.

الحصول على موافقة الموظف العام [1]. وهذا رأي سليم قانونياً ويتناسب مع التيـار العام الناقد لكون الوظيفة العامة عقد.

ونظراً للانتقادات التي وجهت إلى الرأي القائل بأن علاقة الموظـف العـام بالدولة تقوم على أنّها عقد من عقود القانون الخاص، فقد ذهب جانب آخر من الفقه للقول بأن طبيعة علاقة الموظف العام بالدولة هي علاقة تعاقدية ولكن العقد هنا هو من عقود القانون العام وحجتهم في ذلك أنّه لا يجوز للإدارة تعديل أو تغيير العقـود الإدارية إلا إذا تبدلت الظروف التي تم التعاقد في ظلها بحيث تظهر الحاجة الماسـة إلى التعديل والتغيير وذلك حفاظاً على المصلحة العامة [2].

ومما يؤخذ على ذلك أن تبدل الظروف المذكورة التي تم التعاقد في ظلها لـم تحدد قانونياً بشكل دقيق، فهل هي مثلاً ظروف الدولـة أو ظـروف المؤسـسة أو ظروف الموظف، وبناء عليه لم تحدد شكل ونوعية وأثر الحاجة الماسـة للتعـديل والتغيير بل تُركت في عموميتها الفضفاضة، كما أن مصطلح المصلحة العامة أكثر عمومية مما يجعل الموظف العام تحت رحمة المسئول عنه سواء كان المدير العـام أو الأمين العام أو الوزير أو رئيس الوزراء، ممـا يـستوجب تحديـد مثـل هـذه المصطلحات بشكل متوازن بين الموظف والدولة.

وتبقى العقود الإدارية سواء نظرنا إليها على أنّها عقود القانون العام أو شكل من أشكال القانون الخاص ملزمة للطرفين، ولا يجوز للإدارة التخلص من التزاماتها أو تعديل العقد أو تغير بنوده إلا بموافقة الطرف الآخر، لكن إذا تبـدلت الظـروف التي تم التعاقد بناء عليها فإنّه يجوز للإدارة العامة عـدم تجديـد العقـد بالـشروط الأصلية.

وقد قال جانب آخر من الفقه إن علاقة الموظف العام بالدولة هي عقـد مـن عقود الإذعان إلا أنّه يؤخذ على هذا الرأي أن عقود الإذعان لا تخرج بطبيعتها عن

---

(1) المصري، زكريا، أسس الإدراة العامـة التنظـيم الإداري (الإدارة) النـشاط الإداري (د.ط) ، دار الكتب القانونية وكذلك دار شتات للنشر والبرمجيات، مصر، 2007، ص 797.

(2) الطماوي، الوجيز في القانون الاداري ، ص434-435.

عقود القانون الخاص، ولكن تختلف هذه العقود عن غيرها بأنّها توفر أمكانية حماية الطرف الضعيف فيها من قبل المحكمة [1].

2. 2. 2 علاقة الموظف العام بالدولة علاقة تنظيمية

نظراً للانتقادات التي وجهها الفقهاء إلى الرأي القائل بأن علاقـة الموظـف العام بالدولة هي علاقة عقدية سواء أكان مصدر هذه العلاقة هي عقود القانون العام أم عقود القانون الخاص، فقد استقر الفقه الإداري اليوم على أن علاقة الموظف العام بالدولة هي علاقة تنظيمية لا تقوم على أساس عقدي [2].

فالموظف العام وفقاً لهذا الرأي يتم تعيينه بموجب التـشريعات التـي تـنظم الوظيفة العامة، ويندر وجود علاقة بين الموظف العام والدولة يكون أساسها العقـد، وبالتالي فإن أساس تعيين الموظف العام بالوظيفة العامة هو التشريعات الناظمة لها، لذلك فإن إسناد الإختصاص للموظف العام هو تكليف بهذا الاختـصاص[3]. ولكـن يمكن التساؤل هنا ماذا عن الموظفين العاملين بعقود والذين يـتم الاسـتغناء عـن بعضهم أو يحول تطبيقياً أغلبهم إلى الخدمة الدائمة هذا الأمر لم يأخذ البحث الكامل في شأنه رغم تكرار حصوله أردنياً ومصرياً وفرنسياً.

فالوظيفة العامة هي تكليف بواجب وليست حقاً مكتسباً لهذا الشخص [4]. ومن ثم فإنّه عندما ينظم القانون حقوق وواجبات الوظيفة العامة، فإنّـه لا يتحـدث عـن شخص معين بالذات بل يكون الحديث عن كل شخص قد يسند اليه هذا الإختصاص في أي وقت. وعندما يقدم الموظف العام استقالته لا يعتبر ذلك تنازل عن حقه فـي الوظيفة العامـة، وإنّما يكون بتقديمه لطلب الإستقالة قد طلب من الإدارة إعفائه من

---

[1] حبيش، الوظيفة العامة وإدارة شؤون الموظفين ، ص50.

[2] منصور، شاب توما، القانون الإداري ، ط1، ج1، تسلسـل 18، (د.ن)، مطبعة سليمان الأعظمي، بغداد، 1976، ص286-287.

[3] كنعان، القانون الإدراي ، ص40.

[4] قباني، خالد، القانون الإداري العام التنظيم القضائي والنشاط الإداري ، الكتـاب الأول، ط1، (د.ن)، الجامعة اللبنانية، لبنان، (د.ت)، ص334 وما بعدها.

الإلتزامات التي قامت الإدارة بتكليفه بها؛ أي الاختصاص الذي يقوم به وهو على رأس عمله عند تعيينه، وبالتالي فإن قبول الإستقالة أو رفضها هو قرار بيد الإدارة تقدره حسب ما يتطلبه سير المرفق العام بانتظام واطّراد [1].

وقد تبنّى المشرع الأردني النظرية التنظيمية عندما نص في نظام الخدمة المدنية في المادة (67) على أن" الوظيفة العامة مسؤولية وأمانة لخدمة المواطن والمجتمع تحكمها وتوجه مسيرتها القيم الدينية والوطنية والقومية للحضارة العربية والإنسانية وتحرص على إرساء معايير وقواعد ومبادئ أخلاقية تحكم آداب الوظيفة العامة، وقيم ثقافية مهنية عالية لدى موظفي الخدمة المدنية وتُعزز إلتزامهم بهذه المعايير والقواعد والقيم وتخلق الثقة والتقدير لدى المواطن ومتلقي الخدمة العامة بعمل الدوائر وتبني حالة من الاحترام والتقدير لدورها في توفير الخدمات بأفضل طريقة ممكنة للمواطن والمجتمع على حد سواء..."

ومن جانبها أكدت محكمة العدل العليا على هذا النهج في مناسبات عديدة ومنها الحكم الذي جاء فيه" لا يرد القول بأن تطبيق أحكام الفقرة (ك) من المادة (5) من قانون التقاعد المدني على خدمة المستدعي غير المصنّفة بإحتساب ثلثي هذه المدة خدمة مقبولة للتقاعد يؤدي الى الإخلال بمبدأ المساواة المنصوص عليه في المادة (6/1) من الدستور، لأن علاقة الموظف بالدولة علاقة تنظيمية تُحددها التشريعات التي يصدرها المشرع بما له من صلاحيات أنيطت به تحقيقاً للمصلحة العامة، كما أن مبدأ المساواة يتحقق في التشريعات المنظمة لحقوق الموظفين بتحقق شرطي العموم والتجريد بتطبيق هذه التشريعات دون تمييزعلى جميع الموظفين الذين تتماثل وتتساوى مراكزهم القانونية [2].

وفي الأنظمة القانونية المقارنة، نجد أن الأمر مستقر كذلك على أن العلاقة بين الموظف العام والدولة هي علاقة تنظيمية[3]. ففي فرنسا اقر المشرع الفرنسي

---

(1) الطماوي، الوجيز في القانون الإداري ، ص435-436.

(2) قرار رقم 92/92، عدل عليا، مجلة نقابة المحامين، لسنة 1993، ص2325 ، قرار رقم 86/120، عدل عليا، مجلة نقابة المحامين، لسنة 1989، ص442.

(3) شطناوي، دراسات في الوظيفة العامة ، ص38-39.

بالمركز التنظيمي للموظف العام في قانون الموظفين الصادر في 19 أكتوبر عـام 1946 ثم في النظام المطبق حالياً، فالقواعد الواردة في هذه التشريعات هـي التـي تُحدد المركز القانوني للموظف العام، بما يتضمنه من حقوق وواجبات حتـى فـي الحالات الاستثنائية التي يبرم فيها عقد إداري بين الموظف والدولة كما يحدث عادة في توظيف الأجانب [1].

وهذا هو الإتجاه الذي سار عليه القانون المصري والمتعلّق بشؤون الموظفين العاميين حيث جاء في المادة (76) من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولـة بـأن" الوظائف العامة تكليف للقائمين بها هدفها خدمة المواطنين تحقيقاً للمصلحة العامـة طبقاً للقوانين واللوائح والنظم المعمول بها، ويجب على العامل مراعاة أحكام هـذا القانون وتنفيذها...وعليه: أن يؤدي العمل المنوط به بنفسه بدقة وامانة وأن يخصص وقت العمل الرسمي لأداء واجبات وظيفته...".

ويترتب على كون علاقة الموظف بالدولة هي علاقه تنظيمية على هذا النحو مجموعة من النتائج، أهمها أنّه يحرم عليهم الإمتناع عـن العمـل سـواء بـصورة إضراب أو إستقالة قبل قبولها حسب الأصول، وأن قرارات التعيين والنقل والترقيـة والعزل هي قرارات إدارية تصدر عن الإدارة وحدها دون مشاركة الموظـف، وأن الموظف يستمد حقه من القوانين واللوائح مباشرة، فكل اتفـاق بينـه وبـين الإدارة خلاف المقرر بالأنظمة فهو باطل [2]، إضافة إلى ماسبق أن الإدارة تستطيع تعـديل مركز الموظف بزيادة المزايا المقررة للموظفين العمـوميين أو زيـادة التزامـاتهم الوظيفية دون حاجة لموافقة الموظفين السابقين بالاحتجاج بالحقوق المكتسبه.

---

(1) المصري، أسـس الادارة العامـة ، دراسـة مقارنـة، ص798.

(2) الزعبي، خالد سمارة ، القانون الإداري، (د.ط)، (د.ن)، دائـرة المكتبـات القانونيـة، عمان، 1989، ص192.

الفصل الثالث

مفهوم الإعارة في نطاق الوظيفة العامة وشروطها والمركز القانوني للموظف المعار

تبدأ حياة الموظف العام بوظيفته منذ صدور قرار تعيينه من السلطة المختصة بذلك ووفق الأصول والقانون، وخلال حياته الوظيفية يمر الموظف العام بأوضـاع وظيفية متعددة، منها خضوعه لما يسمى فترة التجربة، وانتدابه، وإعارتـه، وتقيـيم أدائه الوظيفي وغيرها من الأوضاع الوظيفية، وتُمثل الإعارة أحد أهم التغييرات أو الأوضاع الوظيفية التي تطرأ على الحياة الوظيفية للموظف العام.

وقد تناول المشرع الأردني مسألة إعارة الموظف العام في المادة (95) مـن نظام الخدمة المدنية، بالإضافة إلى بعض النصوص ذات العلاقة والتي وردت فـي عدة مواضع من هذا النظام وخاصة تلك الواردة في الفصل الثالث عشر من النظام، والتي تناولت أوضاعاً وظيفية يمكن مقارنتها مع موضوع الإعارة وتتمثل في النقل والانتداب والتكليف والوكالة.

وسنتحدث وفي هذا الفصل عن مفهوم الإعارة وتمييزهـا عـن الأوضـاع المشابهة لها (المبحث الأول)، ثم نناقش شروط إعـارة الموظـف العـام الـشكلية والموضوعية (المبحث الثاني)، ومن ثم المركز القانوني للموظف المعـار(المبحـث الثالث).

1.3 مفهوم الإعارة وتمييزها عن غيرها من الأنظمة المشابهة

يعالج هذا المبحث مسألتين خصصنا لكل منها مطلب مستقل وهمـا مفهـوم نظام الإعارة المطلب الأول، وتمييز نظام الإعارة عن غيرها من الأنظمة المشابهة المطلب الثاني.

1.1.3 مفهوم الإعارة في إطار الوظيفة العامة وأهميتها

الإعارة في اللغة من الفعل عار، فيقال عار الشيء أخذه وذهب به وأتلفـه، وإعارة الشيء إعارةً أعطاه إياه عارية، والعارة والعارية ما يتداوله الناس بينهم من غير عوض[1]. أما اصطلاحاً، فلم يعرف المشرع الأردني نظام الإعارة، شأنه في ذلك شأن التشريعات القانونية المقارنة كالمصرية والفرنسية، ومن هنا فقد تـصدى الفقه القانوني إلى هذه المسألة ووضع مجموعة من التعريفات لنظام الإعارة.

ففي فرنسا يعرف الفقه هناك نظام الإعارة مستنداً للنظام الوظيفي الفرنـسي، بأنّه "عملاً قانونياً مشروطاً يوضع الموظف العام بمقتضاه في مركز قانوني عام غير شخصي، ويأخذ هذا العمـل القانوني المشروط شـكل القـرار الإداري الـصـادر بالإعارة"[2]. والملاحظ على هذا التعريف المقتضب أنّه يقتصر على وصف طبيعـة قرار الإعارة الصادر من قبل الإدارة، دون تحديده لمضمون شامل لمفهوم الإعـارة بكل أبعادها وأطرافها والتزاماتها.

وفي مصر يعرف الفقه هناك الإعارة بإنّها" قيام الموظف تنفيذاً لقـرار مـن السلطة المختصة بعد موافقته الكتابية بالعمل في وظيفة أُخرى شاغرة في جهة عامة أجنبية غالباً، براتب يتقاضاه منها، مع احتفاظه بصلته بوظيفتيـه الأصـلية، والتـي يجوز شغلها مع ذلك إذا كانت مدة الإعارة لا تقل عن سنة"[3].

وقريباً من ذلك يرى الفقه الأردني بأن الإعارة هي" وضعاً وظيفيـاً يـسمح لجهة أُخرى الإستفادة من خبرات الموظف العام مع بقاء علاقة الموظـف المعـار بوظيفته قائمة في أثناء مدة الإعارة، وبذا يؤدي الموظف المعار مهمـات وظيفيـة

---

(1) الموسوعة العربية، المجلد الثاني، العلـوم القانونيـة والاقتـصادية، متـوفر عبـر: Http://WWW.arab-ency.com

(2) بركات، عمرو، نظام الإعارة في الوظيفة العامة ، دراسة مقارنـــة، (د.ط)،(د.ن)، مصر، 1989، ص13.

(3) الحلو، ماجد الحلو، القانون الإداري، (د.ط)، دار المطبوعات الجامعية، الإسـكندرية، 1996، ص273.

أُخرى غير وظيفته الأصلية ولدى الجهة التي أُعير إليها رغم بقاء علاقته الوظيفية قائمة مع الوظيفة الأصليّة" (1).

وإذا كانت هذه التعريفات السابقة، تُركّز على بقاء العلاقة الوظيفية بين الموظف والوظيفة التي أُعير منها طيلة فترة الإعارة، بحيث يبقى تحت إدارة وإشراف الجهة الإدارية التي أُعير منها، فإن جانباً آخر من الفقه يرى خضوع الموظف المعار لشروط الإدارة في الوظيفة المعار إليها، وذلك من خلال تعريفه للإعارة بأنّها رغم بقاء علاقته بوظيفته الأصلية " توقّف الموظف مؤقتاً عن أداء وظيفته والتحاقه بعمل آخر لدى إدارة أُخرى يخضع لشروطها ويتقاضى مرتبها أو مرتبه الكامل مضافاً إليه نسبة مئوية معينة مع بقاء علاقة الموظف بجهة عمله الأصلية من حيث العلاقات والأقدمية والترقيات" (2).

ومن خلال ما تقدم، نجد بأن الفقه القانوني يتفق في مجمله على أن الإعارة تتم إلى عدة جهات سواء الحكومية منها أو غير الحكومية، وقد تكون هذه الجهة خارجية كالعمل في دولة أُخرى، أو لدى منظمة دولية أو إقليمية، وهو ما يتفق مع الفقرة الأولى من نص المادة (95) من نظام الخدمة المدنية الأردني.

وبالرغم من ذلك، تختلف الآراء الفقهية حول طبيعة العلاقة بين الموظف المعار وبين الجهة الإدارية المعار إليها، وبذات الوقت علاقته مع الجهة الإدارية المعار منها، إذ لاحظنا أن بعضاً من التعريفات السابقة يرى ببقاء الموظف المعار تحت إدارة وإشراف الجهة الإدارية المعار منها، فيما يذهب البعض الآخر إلى أن الجهة الإدارية المعار إليها الموظف هي الجهة المختصة في إدارة شؤون الموظف العام، باعتباره يخضع لإدارتها.

كما اختلف الفقه حول الشروط الواجب مراعاتها في القرار الصادر بإعارة الموظف العام إلى جهة أُخرى، ونرى أن هذا الاختلاف ناتج عن اختلاف التشريعات المنظمة للوظيفة العامة، إذ أتى تعريفهم سنداً لما أوردته التشريعات المختلفة للشروط الواجب توافرها لصحة قرار الإعارة.

---

(1) شطناوي، دراسات في الوظيفة العامة ، ص179.

(2) الحلو، القانون الإداري ، ص276.

ومن خلال التعريفات السابقة واستناداً إلى نص المادة (95) من نظام الخدمة المدنية الأردني، يرى الباحث بأن الإعارة نظام يتم بموجبه اختيار الجهة الإداريـة لأحد موظفيها للعمل لدى جهة إدارية أُخرى، ويستوي الأمر القانوني لإعارته سواء كانت هذه الجهة خارجية أو داخلية، وكذلك سواء أكانت حكومية أو خاصة، ولمـدة محددة، مع بقاء علاقة هذا الموظف بالجهة الإدارية المعار منها.

وعلى الصعيد القضائي لم نجد تعريفاً للإعـارة في قضاء محكمة العـدل العليـا، وإنّما اقتصر دورها في هذا السياق على فرض رقابة على مشروعية قرار الإعارة منذ صدور قانونها الحالي لعام 1992 وتعديلاته كما سنتحدث عن ذلـك لاحقاً. وقد وجدنا في هذا السياق أن محكمتنا الكريمة قد أكدت على بقـاء العلاقـة الوظيفية بين الموظف المعار والجهة الإداريـّة المعار منها، فقد قضـت في أحـد أحكامها بأنّه" تكون الدائرة التي أُعير منها الموظف ملزمة بإعادتـه إلـى وظيفتـه الأولى أو وظيفة أُخرى معادلة لها وبالدرجة والراتب اللذين يستحقهما عند إنتهـاء مدة الإعارة وأن تكون الوظيفة التي يعاد إليها في المكان الذي كانت فيـه وظيفتـه الأولى إذا أمكن ذلك وفقا للمادة (78) من نظام الخدمة المدنية وعليه تحديد مركـز المستدعي بعد إنتهاء مدة إعارته بوظيفة أدنى من مركزه قبل الإعارة يكون مخالفـاً للقانون"[1].

ومن جهة أُخرى، فإن نظام الإعارة، يتمتع بأهمية من عدة جوانـب، أهمهـا التعاون بين الدول والهيئات الدولية في مجال تبادل الموظفين، بحيث يمكـن شـغل كثير من الوظائف الشاغرة في الدول الناشئة التي لم يتوفر لها العدد الكـافي مـن الموظفين من أبنائها، وبذات الوقت تلبية حاجات العمل لـدى المنظمـات الدوليـة والإقليمية والإدارات المحلية والمؤسسات ذات النفع العام والشركات التي تساهم فيها الحكومة في الداخل بشغل الوظائف الشاغرة فيها بصفة مؤقتة [2].

---

(1) قرار رقم 1997/336، عدل عليا، (هيئة خماسية)، تاريخ 1998/1/24، مركز عدالة للمعلومات القانونية متوفر عبر: www.adaleh.com

(2) كنعان، القانون الإداري ، ص82.

وبمعنى آخر فإن نظام الإعارة يساهم في سد حاجات الجهة طالبة الإعـارة من الموظفين ذوي التأهيل العلمي والخبرات العملية الذين يعملون في الحكومة [1].

ومن جهة أُخرى، وعلى نطاق المستوى الوطني، تنبع أهمية الإعـارة فـي الفائدة العائدة على المتعاقد من خبرات جديدة وفائدة ماليـة، وكذلك إنعاش الاقتصاد الوطني من خلال إدخال العملات الأجنبية وتوفير فرص العمل [2].

كما أن نظام الإعارة له أهمية على الصعيد القومي إذ أنّها حققت أهدافاً قومية كان لها العديد من الآثار الإيجابية من بينها توفير أعداداً كبيرةً من الموظفين لـدى دول المغرب العربي لمساعدتها على تنفيذ برنامجها القومي لتعريب التعلـيم فيهـا بالإضافة إلى تنفيذ برامجها التنموية في كافه مجالات الحياة الإقتصادية والإجتماعية والثقافية [3].

وتُشير المادة (32) من اتفاقية الوحدة الثقافية العربية لعام 1965، إلى أهمية الإعارة في تشجيع تبادل الأساتذة والخبراء والمدرسين بـين المعاهـد والجامعـات العربية بالشروط العامة والفرديـة، وعلى أن تحتسب مدة الإعارة للمعار في دولته، وهذا الأمر شجع ويشجع على نشر الثقافة العربية والإستفادة من خدمة العرب فـي المؤسسات العلمية للدول الأكثر حداثة، كما يرفد المنظمات الدولية والعربية بخبرات الوطن العربي الثرية في شتى مناحي المعرفة [4].

وقد جاءت هذه المادة إستجابة قومية لحداثة استقلال دول المغرب العربـي ولحاجتها الماسة لتنفيذ برنامج تعريب التعلـيم المدرسـي والجـامعي والتعريـب الصحافي الإعلامي المسموع والمقروء والمرئي وكذلك الثقافة العامة فـي تـونس

---

(1) عمار، حسين، إدارة شـؤون الموظفين، (د.ط)،(د.ن) ، المملكة العربيـة الـسعودية، (د.ت)، ص345.

(2) بطارسة، سليمان، نظام الوظيفة العامة في المملكة الاردنيـة الهاشـمية ، ط1، (د.ن)، 1997، ص176.

(3) شطناوي، دراسات في الوظيفة العامة ، ص179-180.

(4) الموسوعة العربية، العلوم القانونية والاقتصادية.

والجزائر والمغرب، لذلك كان التركيز على التبـادل، وبالتـالي إعـارة الأسـاتذة والخبراء ودكاترة المعاهد والجامعات بكل الشروط الفردية والعامة.

ويرى البعض أن هذه الأهمية للإعارة تختلف باختلاف الجهة التي طالبـت بالإعارة، فإذا كانت الإعارة ناجمة عن رغبة الموظف، فإنّها تكون بهدف تحـسين وضعه الإقتصادي، إذ أن الجهة المستفيدة من خدماته تكون قد تعهدت بدفع مقابـل مادي يزيد عن راتبه الذي يتقاضاه في الجهة المعار منها. أما إذا كانت الإعارة بناء على طلب الجهة التي يعمل بها فإن الهدف منها هو إكساب الموظف المعار مزيـداً من الخبرة والتدريب في مجال معين، أو الإستفادة من خبرات الموظف المعـار إذا كانت الإعارة حسب رغبة الجهة المستفيدة [1].

وخلاصة القول أن نظام الإعارة لم يأتِ من فراغ، إذ أن له أهمية خاصـة تنعكس إيجاباً على جميع أطراف العلاقة، فهو يعمل على تحسين الظروف المعيشية لدى الموظف العام، علاوة على أنّه يعمل على زيادة خبرته العملية والتي ستنعكس إيجاباً على الجهة الإدارية المعار منها، ومن جهة ثالثه يساعد هـذا النظـام علـى استفادة الجهة المعار إليها من خبرات الموظف المعار إليها، هذا بالإضافة للفوائـد الإجتماعية والثقافية والتنموية للإعارات على المستوى الوطني والقومي والعـالمي بالتفاعل الإنساني الفردي والجماعي مما يجعل الإعارة محفّز للتقـارب والتفاعـل الايجابي.

2.1.3 تمييز نظام الإعارة عن الأنظمة المشابهة

حتى تتضح الطبيعة الخاصة والخصائص المميزة لنظام الإعـارة، لا بد من تمييزه عن الأنظمة الأُخرى التي قد تشترك معه في بعض الخصائص وبشكل خاص النقل والأنتداب والوكالة والتكليف. وسنقتصر في هذا المطلب على الإشـارة إلـى مضمون كل من هذه الأنظمة المشابهة، دون الدخول في شروطها وتفاصـيلها، لأن ذلك يخرج عن نطاق هذه الدراسة.

---

(1) السنيدي، عبدالله، ضوابط الإعارة، مقال منشور في جريدة الرياض، 2003، متوفر عبر: http://WWW.alrtiydh.com/28/06/2003/article20796.html.

3. 1. 2. 1 التمييز بين الإعارة والنقل

يتمثّل نظام نقل الموظف العام في تغيير موقع عمله بشكل أفقي، أي أنّه ينقل إلى وظيفة مساوية أو مشابهة لوظيفته ضمن قسم أو دائرة أو موقع جغرافي آخر داخل البلد أو خارجه [1].

وعليه فإن نقل الموظف يقصد به تغيير الوظائف الحالية إلى وظائف أُخرى على نفس المستوى ولكن ضمن دوائـر وأقسـام أُخـرى [2]، أي أنّه عبـارة عـن استبدال وظيفته بوظيفة أُخرى من نفس النوع والدرجة سواء في نفس الـوزارة أو الدائرة أو وزارة أُخرى بهدف تحقيق مصلحة العمل، بحيث لا يـؤثر النقـل علـى حقوقه بل يهدف النقل أحياناً إلى تلبية رغباته دون الإضرار بالمصلحة العامة[3].

ونظام النقل يمكن أن يكون بإحدى الصورتين التاليتين [4].

1. النقل المكاني: يقصد بالنقل المكاني أن يتم تغيير مكان عمل الموظف من مكـان إلى آخر مع ممارسته لذات الوظيفة التي كان يمارسها سواء أكان النقل داخـل الدائرة التي يعمل فيها الموظف أم خارجها، ومثال ذلك نقـل المعلمـين علـى مستوى المملكة والمحافظات والألوية.
2. النقل النوعي: ويقصد به أن يسند إلى الموظف وظيفة أُخـرى غيـر وظيفتـه الأصلية التي تم تعيينه فيها من حيث الدرجة أو الأقدمية أو المرتب، سواء أكان النقل في داخل الوحدة الإدارية التي كان يعمل فيها أو إلى إدارة أُخرى، ومثال ذلك النقل بين الوزارات عندما تستجد حاجة ماسة لدى وزارة مستحدثة أو ذات دوائر جديدة.

---

(1) بطارسة، نظام الوظيفة العامة في المملكة الاردنية الهاشمية ، ص164.

(2) حبيش، الموظف العام حقوقه وواجباته ، ص96.

(3) الحلو، القانون الإدراي ، ص269.

(4) ليلو، مازن ، القانون الإدراي ، (د.ط)، (د.ن).منشورات الاكاديمية فـي الـدنمارك، 2008، ص 118.

وبالرجوع إلى نظام الإعارة نجده يتشابه مع النقل في تغيير الجهة الإدارية التي يعمل الموظف تحت إشرافها وإدارتها مباشرة، إلا أن نقطة الاختلاف الأولـى تكمن في أن نظام الإعارة كان يشترط موافقة الموظف الخطّية على الإعارة وهـذا ماجاء في المادة (92) من نظام الخدمة المدنية الـسابق رقـم (55) لـسنة 2002 بخلاف النظام الحالي حسب نص المادة (95) والذي لم يشترط هذه الموافقة مع أن النقل يشارك الإعارة في أنهما قد يكونا بطلـب مـن الموظـف أو بدونـه، إلا أن التشريعات تختلف في شأن اشتراط موافقة الموظف في حالة الإعارة وليس كـذلك في حالة النقل، ولذا يمكن القول بأن نُقطة الخلاف الجوهرية بين النظـامين تكمـن حالياً في أن نظام الإعارة لا يشترط فيه أن يقوم الموظف المعـار بالعمـل بـذات الوظيفة التي كان يعمل بها لدى الجهة الإدارية المعار منها، حيث يكفي أن يتـولى إحدى الوظائف الشاغرة لدى الجهة المعار إليها.

أما بالنسبة لنظام النقل فإنّه يتحقق بنقل الموظف العام للعمل في دائرة ُأخرى بالدرجة نفسها التي كان يعمل بها في الدائرة التي نقل منها وإن اختلفت طبيعة هـذه الوظيفة، فيجوز نقله إلى وظيفة ذات مسمى وظيفي آخـر يقـع ضـمن مجموعـة مسميات الوظائف التي تقابل فئته ودرجته الوظيفية وفقاً لتعليمات وصف وتـصنيف الوظائف المعمول بها ولا يؤثر نقله أو إعارته على الدرجة والأقدميـة والراتـب، وهذا ما نصت عليه المادة (91/ب) وكذلك المادة (90/ب) من نظام الخدمة المدنية الأردني.

ومن جهة ُأخرى، فإن نظام نقل الموظف العام، يقصد به فك ارتباط الموظف العام من الدائرة المنقول منها وربطه بالدائرة المنقول إليها، بحيث يـصرف راتبـه وتصدر القرارات المتعلّقة به من دائرته المنقول إليها، وفك الارتباط هذا يتناسب مع مبدأ الانفكاك الوظيفي في النظام الفرنسي، والذي هو شكل من أشكال النقل الدائم أو

المؤقت الذي يؤدي إلى فك ارتباط الموظف العام من دائرته المنقول منها وربطـه بالدائرة التي تم نقله إليها [1].

أما في نظام الإعارة فإن الموظف يحتفظ بعلاقته الوظيفية مع الجهة الإدارية المعيرة، وإن كان يصرف راتبه من قبل الجهة الإدارية المستعيرة، إلا أنّه يحـتفظ بعلاقته الوظيفية مع الجهة الإدارية الأصلية قانونياً، باعتبار أن الإعارة بشكل عـام تكون لِمدة محددة، وبذات الوقت تحتفظ الجهة الإدارية المعيرة بحقها فـي اسـتعادة الموظف المعار للعمل لديها بعد إنتهاء مدة الإعارة وهذا مانصت عليه المـادة (95) من نظام الخدمة المدنية.

ومن جهة أُخرى، إذا كانت الإعارة تتم بتعيين الموظف العام بوظيفـة لـدى جهة أُخرى سواء أكانت دولية أم منظمة حكومية أم لدى جهات إدارية خاصة، فـأن النقل يتم إما داخل الدائرة ذاتها التي يعمل لديها الموظف العام، أو لدى دائرة أُخرى تابعة لهيئة عامة أُخرى [2].

3. 1 . 2. 2 التمييز بين الإعارة والإنتداب

يقصد بالإنتداب" وضع وظيفي يسمح بوضع الموظف العام خـارج الـدائرة التي ينتمي إليها، أو إشغال وظيفة أُخرى غير وظيفته الأصلية في الدائرة نفسها مع بقائه مستفيداً من الحقوق المقررة لوظيفته الأصلية" [3].

---

(1) شطناوي، الوجيز في القانون الإداري ، ط1، دار وائل للنشر والتوزيع ،عمان، 2003، ص477؛ وكذلك انظر المادة (45) من القانون الفرنسي المتعلق بالوظيفة العامة فـي الدولة،رقم (84)، 16 يناير، لسنة 1984، وتعديلاته.

(2) الزعبي، القانون الإداري ، ص224-225.

(3) شطناوي، دراسـات في الوظيفـة العـامة ، ص163.

ومن هذا التعريف يظهر أن الموظف المنتدب إما أن يباشر مهـام وظيفتـه الأصلية إلى جانب مهام الوظيفة الأخرى المنتدب إليها (الإنتداب الجزئـي)، أو أن يؤدي مهام وظيفة واحدة وهي الوظيفة التي نُدِب إليها (الإنتداب الكلي)[1].

ومن جهة أُخرى، فإن الإنتداب لا يكون إلا لجهة رسمية عامة تابعة لنظـام الخدمة المدنية، كذلك تبقى العلاقة الوظيفية بين الموظف والجهة المنتدب منها قائمة، بحيث يتقاضى راتبه منها [2] وعليه، فإن الانتداب هو قيام الموظف بأعبـاء وظيفـة أُخرى شاغرة في نفس الإدارة التي يعمل بها أو في إداره أُخرى من نفـس درجـة وظيفته أو من الدرجة التي تعلوها مباشرة بشكل مؤقت، وذلك إما بالتفرغ الكامـل والإستغناء عن خدماته مؤقتاً أو بالإضافة إلى أعمال وظيفته، مع احتفاظ الموظـف بصلته بوظيفته الأصلية [3].

ومما سبق، نجد بأن نظام الإعارة يختلف عن نظام الانتداب في عدة أوجـه، والتي كان من أهمها وفقاً لنظام الخدمة المدنية السابق رقم (55) لسنة 2002 الذي تناول الإعارة وفصل أحكامها بموجب المواد (92 إلى 96) ذكر الموافقة الخطّيـة والتي فيها إلزام والتزام من قبل الدائرة بعدم إعارة إلاّ من تمت موافقته الخطّية على مثل هذه الإعـارة، أما الآن ووفقاً للمادة (95) من النظام الحالي الذي لم يتـضمن هذا الشرط، فلم تعد إرادة الموظف العام محل إعتبار، وهذا بخلاف الوضـع فـي الأنظمة القانونية المقارنة كالقانون الفرنسي والمصري، وسوف نناقش هـذا الأمـر لاحقاً في سياق الحديث عن شروط الإعارة.

وفيما يلي استعراض لأهم الفروق بين الإنتداب والإعارة وفقاً لنظام الخدمة المدنية المعمول به حالياً وذلك في المواد (95/93/90):

1. إن نظام الإنتداب يحتفظ بعلاقة الموظف المنتدب مع الجهة الإداريـة المنتـدب منهـا، مع بقاء هذه العلاقة قائمة، وهو ما يتشابه مع نظام الإعـارة، إلاّ أنّهـا

---

(1) حسن، عبدالفتاح، مبادىء القانون الإداري ، (د.ط)، (د.ن)، مكتبـة الجـلاء الجديـدة، مصر، 1979، ص369.

(2) انظر المادة (93) من نظام الخدمة المدنية الأردني، رقم (30)، لسنة 2007، وتعديلاته.

(3) الزعبي، القانون الإداري ، ص226.

علاقة جزئية إن صح التعبير، ففي الوقت الذي يتقاضى الموظف العام المعـار راتبه من الجهة المعار إليها، فإن الموظف المنتدب يتقاضى راتبه مـن الجهـة الإدارية المنتدب منها.

2. إن نظام الانتداب يشترط ندب الموظف العام إلى جهات عامة رسمية خاضـعة لنظام الخدمة المدنية، أما بالنسبة للإعارة فإنّها يمكن أن تتم لجهـات عامـة أو خاصة، ويمكن أن تكون لجهات داخلية أو خارجية كما يمكن أن تكون لمنظمات دولية، وهذا الاختلاف يرتبط بالغاية أو الهدف من الإعارة وهي خلق حالة مـن التعاون وتبادل الخبرات بين الجهة الإدارية التي يعمل فيها الموظف والجهـات الأخرى سواء كانت داخلية أم خارجية، بينما الإنتداب يقوم على مبدأ الاضطلاع بمهام وظيفية محددة لفترة محددة في ظل جهة إدارية ثانية.

3. يتشابه نظام الإنتداب مع نظام الإعارة في أن كُلاً منهما محدد لِمدة معينـة، إلاّ أنهما في ذات الوقت يختلفان في هذه المدة، فلا يجوز إنتداب الموظف لِمدة تزيد على سنتين مجتمعة أو متفرقة خلال مدة عمله في الخدمة المدنية ، أما الإعارة سواء داخلية أو خارجية فخمس سنواتٍ لأي منهما أو كليهما معاً، وفي إعارات خاصة تتصل في التخاصية قد تكون مدة الإعارة مفتوحة حسب قرار الحكومة.

4. من حيث الاختصاص بالقرار الصادر هناك فـرق بـين الانتـداب والإعـارة فالانتداب يتم بموجب قرار من مجلس الوزراء بتنسيب من الوزيرين المعنيـين (وزير الوزارة المنقول أو المنتدب منها ووزير الوزارة المنتـدب أو المنقـول إليها) وذلك لشاغلي وظائف المجموعة الثانية من الفئات العليـا، أمـا بالنـسبة لشاغلي وظائف الفئات الأخرى فإن القرار يكون من وزيري الدائرتين بناء على تنسيب الأمين العام في كل منهما، أما الإعارة تتم بقرار من رئـيس الـوزراء لشاغلي وظائف الفئة العليا، وبقرار من الوزير بتنسيب من الأمين العام لشاغلي وظائف الفئات الأخرى.

3. 1. 2. 3 التمييز بين الإعارة والوكالة

أن مفهوم الوكالة ينصرف إلى حالة تكليف موظف من موظفي الدائرة نفسها للقيام بإعمال وظيفة شُغرت، أو تغيب شاغلها فـي بعثـة أو دورة أو إجـازة دون راتب، أو كان معاراً، بحيث يقوم بأعمال ومهام تلك الوظيفة بالوكالة مدةً لا تزيـد على ستـة أشهـر، شريطة أن لا تقل فئة ودرجة الموظف الوكيل عن فئة ودرجة الموظف الأصيل، أو الفئة والدرجة التي تليها مباشرة، بحيث يقوم الموظف الوكيل بمهام ومسؤوليات الوظيفة الجديدة، إضافةً إلى مهام وظيفتـه الأساسـية، ويمـنح الموظف الوكيل مقابل تلك الوكالة ربع راتبه الأساسي إضافةً إلى راتبه وعلاواتـه إذا كانت مدة الوكالة لا تقل عن شهرٍ واحدٍ[1].

ويظهر الاختلاف بين الوكالة والإعارة من خلال إستعراض نصوص المـواد (95/92/91) من نظام الخدمة المدنية في الأمور التالية:

1. يتقاضى الموظف الوكيل إذا كانت مدة الوكالةلا تقل عن شهر واحد مـا يعـادل ربع راتبه الأساسي بالإضافة إلى راتبه وعلاواته، في حين لا يتقاضى الموظف المعار مثل هذه المكافأة على إعتبار أنّه يتقاضى راتباً من الجهة المعار إليهـا يحدده عقد الإعارة.
2. في الحالتين يحتفظ الموظف بعلاقته مع الجهة الإدارية الأصلية التي يعمل فيها، إلا أن الموظف الوكيل يتقاضى راتبه من هذه الجهة الإدارية في حين يتقاضى الموظف المعار راتبه من الجهة المعار إليها.
3. يقوم الموظف (الوكيل) بمهام ومسؤوليات الوظيفة التي يشغلها بالوكالة إلى جانب وظيفته الأصلية، في حين يتفرغ الموظف المعار طول فترة الإعارة للعمل في الجهة المعار إليها.
4. الموظف الوكيل يوكل للقيام بإعمال وظيفة عامة داخل نطاق الإدارة العامة بسبب شغور هذه الوظيفة، أما الموظف المعار فيمكن أن تكون إعارته داخل أو خارج

---

(1) انظر المادة (91/ج/1و2) من نظام الخدمة المدنية الأردني، رقـم(30)، لـسنة 2007 وتعديلاته.

الدولة، ويمكن أن تكون ضمن نطاق الإدارة العامة في الدولة أو لإحدى جهات القطاع الخاص فيها والتي تُدير مرفقاً عاماً.

5. لقد حدد نظام الخدمة المدنية الوكالة مدةً لا تزيد على ستة أشهرٍ، أمـا الإعـارة سواء داخلية أو خارجية فخمس سنواتٍ لأي منهما أو كليهما معاً وذلك طيلـة خدمة الموظف في الخدمة المدنية وفي حالات خاصة ومبررة يمكـن إسـتثناء الموظف من شرط المدة وتركها سلطة تقديرية لرئيس الوزراء.

3. 1. 2. 4 التمييز بين الإعارة والتكليف

يقصد بالتكليف بشكل عام إلزام بعض المواطنين بالعمل في وظائف معينـة مدةً محددةً، تحت طائلة المسؤولية، وذلك بقرار يصدر من صاحـب الإختـصاص القانونـي، وهو غالباً رئيس الدولة [1]. وهذا المعنى نجده بشكل واضح في المـادة (16) من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة في مصر.

أما في نظام الخدمة المدنية الأردني فإن للتكليف معنى محدد يرتبط بالوظيفة العامة، إذ يقصد به وفقاً للمادة (94) من النظام تكليف الموظف مدةً محددةً بالعمـل لدى جهة تطوعية، أو دائرة، أو جهة حكومية، وصاحب الإختصاص القانوني فـي الأردن إما رئيس الـوزراء، أو الوزير المعني ويظهر ذلك من خلال نص المـادة (94/ج) التي جاء فيها أن التكليف يتم بقرار من مجلس الوزراء، وذلك بناء علـى تنسيب من رئيس الوزراء لشاغلي وظائف المجموعة الأولى من الفئة العليا، وبنـاء على تنسيب الوزير المعني لشاغلي المجموعة الثانية من الفئة ذاتهـا، فـالنص ورد كما يلي "... يتم التكليف وفقاً للصلاحيات التالية....بقرار من مجلس الوزراء بنـاء على تنسيب رئيس الوزراء لشاغلي وظائف المجموعة الأولى من الفئة العليا، وبناء على تنسيب الوزير لشاغلي المجموعة الثانية من الفئة ذاتها...بقرار من الوزير بناء على تنسيب الأمين العام لموظفي الفئات الأخرى.

والملاحظ هنا فرز الفئة العليا من الموظفين إلى مجموعتين حسب الكفـاءة العلمية والخبرات العملية، والأهمية الوظيفية، أما بالنسبة لموظفي الفئات الأخـرى

---

(1) الحلو، القانون الإداري ، ص267.

فالتكليف يتم بقرار من الوزير المعني بناء على تنسيب الأمين العام مـن الـوزارة، وهذا النص القانوني واضح الدلالة في نظام التكليف الحالي على التمييز بين الفئات العليا من هذه المجموعة الأولى التي لم يكن يميز بينها النظام السابق.

والموظف المكلّف قد يتقاضى راتبه من قبل الجهة الإدارية المكُلف منها، وقد يتقاضاه من الجهة الإدارية المكلّف بالعمل لديها، وذلك حسب ما يـرد فـي قـرار التكليف ذاته[1]. وهذا احد مظاهر الإختلاف بين التكليف والإعارة، حيث رأينـا أن الموظف المعار يتقاضى راتبه دوماً من الجهة الإدارية المعار إليها، الأمر الآخـر الذي يختلف فيه التكليف عن الإعارة أن التكليف يكون لجهات تطوعية أو جهـات حكومية، في حين أن الإعارة يمكن أن تكون لجهات داخلية، أو خارجية عامـة، أو خاصة دولية أو محلية، وفيما يتعلق بالمدة يجوز تكليف الموظف ِلمدة لا تزيد علـى سنتين قابلة للتجديد لسنتين ُأخريين غير أن الإعارة خمس سنوات تُجدد سنة فسنة أو لأي جز منها وفي حالات خاصة ومبررة تصبح مدة الإعارة مفتوحة بقرار يـصدر من رئيس الوزراء.

2.3 شروط إعارة الموظف العام

من خلال تحديد مفهوم الإعارة الذي تناولناه في المبحث السابـق، وإنطلاقـاً من نص المادة (95) من نظام الخدمة المدنية الأردني التي عالجت موضوع الإعارة يمكن القول بأن هناك مجموعة من الشروط الشكلية والموضوعية لـصحة إعـارة الموظف العام نتناولها ِتباعاً، وفي مطلبين مستقلين .

1.2.3 الشروط الشكلية للإعارة

تتمثّل الشروط الشكلية لإعارة الموظف بتحديد الجهة المختصة بإصدار قرار الإعارة، وموافقة الموظف المعار، ومدة الإعارة.

---

(1) انظر المادة (94/د) من نظام الخدمـة المدنيـة الأردنـي، رقـم(30)، لـسنة 2007 وتعديلاته.

1.1.2.3 الجهة المختصة بإصدار قرار الإعارة

يختلف نظام الخدمة المدنية الحالي عن النظام السابق في مسألة الجهة المختصة بإصدار قرار الإعارة، فالمادة (95/أ) من نظام الخدمة المدنية الحالي، تمنح سلطة إصدار قرار الإعارة لعدة جهات إداريّة، وذلك حسب الفئة التي تندرج ضمنها الوظيفة العامة، كما أنّها لا تشترط الموافقة الخطّية من قبل الموظف المعار كما كان الأمر في النظام السابق فالمادة (92) من النظام السابق، كانت تنص على أن صاحب الولاية في الإعارة هو رئيس الوزراء، أو من يفوضه بناء على تنسيب الوزير المعني، أما في النظام الحالي، فقد ميز النظام بين شاغلي وظائف الفئة العليا وشاغلي وظائف الفئات الأخرى، إذ جعل النظام رئيس الوزراء صاحب الولاية القانونية في إعارة شاغلي الوظائف العليا والوزير المعني هو صاحب الولاية القانونية في إعارة شاغلي الوظائف الأخرى بناء على تنسيب الأمين العام وليس هنالك أي اشارةٍ إلى رئيس الدولة في هذا الشأن بخلاف الوضع في القانون المصري[1].

وقد أشارت محكمة العدل العليا في أكثر من مناسبة إلى لزوم صدور قرار الإعارة من الجهة المختصة، فقضت في حكمٍ لها بأن "المرجع المختص بإصدار قرار إعارة موظف التعليم العالي هو مجلس الوزراء بناء على تنسيب وزير التعليم العالي، ذلك سنداً لنص المادة (75) من نظام الخدمة المدنية رقم (1) لسنة 1988 [2]، وعليه وبما أن نائب رئيس الوزراء هو الذي اصدر قرار الإعارة بالتالي فيكون القرار قد صدر عن مرجع غير مختص" [1].

---

(1) انظر المادة (16) من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة (المصري)، رقم(47)، لسنة 1978، وتعديلاته.

(2) تم تعديل هذا النص بموجب نظام الخدمة المدنية، رقم (30) لسنة 2007 وتعديلاته، حيث كان النص القديم يشير الى أن لرئيس الوزراء أو من يفوضه بناء على تنسيب الوزير أن يقرر إعارة الموظف بموافقته الخطية الى أي حكومة أخرى أو الى أي منظمة دولية أو اقليمية أو مؤسسة رسمية عامة داخل المملكة أو خارجها بناء على

وإذا نظرنا إلى الأنظمة القانونية المقارنة، نجد أن قرار الإعارة في فرنسا يتوجب موافقة الجهة المعيرة، بتوقيع من رئيس الوزراء، ووزير المالية، بالإضافة إلى توقيع الوزيرين المختصين في الجهتين المعيرة والمستعيرة، سواء أكانت الإعارة بناء على طلب الموظف أو بناء على أمر جهة الإدارة (2).

أما في مصر فالأمر مختلف كلياً إذ أن الجهة المختصة بإصدار قرار الإعارة هي ذاتها الجهة المختصة بالتعيين بعد موافقة العامل خطّياً على إعارته للعمل في الداخل، أو الخارج على أن يحدد القرار الصادر بالإعارة مدتها (3)، وبالرجوع إلى سلطة التعيين، وفقاً للقانون المصري، نجد بأنّها تختلف باختلاف مراتب الموظفين المراد تعيينهم، إذ يتولى رئيس الجمهورية التعيين في الوظائف العليا، بينما يتم التعيين في الوظائف الأخرى بواسطة السلطة المختصة، وهم الوزراء أو وكلاء الوزارات أو رؤساء الإدارات اللامركزية المرفقية أوالمحلية، وذلك تباعاً حسب درجة الموظفين المعينين ومراكزهم الوظيفية (4).

2.1.2.3 موافقة الموظف العام الخطية

من أهم التغيرات التي طرأت على موضوع الإعارة في نظام الخدمة المدنية الأردني، أن المشرع لم يعد يشترط موافقة الموظف العام الخطّية على قرار الإعارة المتعلّق به(5)، ففي نظام الخدمة المدنية السابق كان النص واضحاً في

طلبها، كما يجوز إعارته بالطريقة نفسها الى أي سلطة محلية أو مؤسسة ذات نفع عام داخل المملكة أو الى شركة تساهم فيها الحكومة.

(1) قرار رقم 94/82، عدل عليا، مجلة نقابة المحامين، لسنة 1994، ص3166.

(2) بركات، نظام الإعارة في الوظيفة العامة ، ص20.

(3) المادة (58) من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة (المصري) رقم(47)، لسنة1978، وتعديلاته.

(4) المادة (16) من قانون نظام العامليين المدنيين بالدولة (المصري)، رقم(47)، لسنة 1978، وتعديلاته.

(5) المادة (95) من نظام الخدمة المدنية الأردني، رقم(30)، لسنة 2007، وتعديلاته.

اشتراط هذه الموافقة حيث ورد في المادة (92) من ذلك النظام بأنّه" لرئيس الوزراء أو من يفوضه بناء على تنسيب الوزير أن يقرر إعارة الموظف بموافقته الخطّية إلى أي حكومة أُخرى...".

ويعتقد الباحث أن السبب في تعديل النص المتعلّق باشتراط موافقة الموظف على الإعارة، يتعلّق باعتبارات تحويل العديد من المشروعات الحكومية في السنوات الأخيرة إلى القطاع الخاص، من خلال ما يعرف بنظام الخصخصة، ورغبة الحكومة الأردنية في إعارة أعداداً كبيرةً من الموظفين للعمل في هذه المشروعات والتي يفترض أنها تهدف إلى تحقيق النفع العام.

فالنظام السابق الذي كان يشترط موافقة الموظف العام على الإعارة، ربما يوقع الحكومة في حرج في الحالات التي لا يرغب فيها الموظف بالانتقال للعمل تحت مظلة الشركات الجديدة التي حلّت محل الجهات الإدارية التي كان يعمل فيها، وعليه فقد حاول المشرع أن يجعل من قرار الإعارة قراراً إدارياً تقليدياً لا يحتاج إلى موافقة الطرف الآخر (الموظف المعار).

وهذا النهج الجديد يخالف الوضع في الأنظمة القانونية المقارنة، التي كانت وما زالت تتعامل مع الإعارة على إنّها مسألة تحتاج دوماً إلى موافقة الموظف ورغبته في العمل لدى الجهة المعار إليها. فالمشرع المصري ينص كما رأينا على ضرورة موافقة الموظف المعار على موضوع الإعارة بشكل واضح في المادة (58) من قانون نظام العاملين المدنيين في الدولة، وذهب الفقه الإداري إلى ذلك عندما أشار إلى أنّه" يتوجب بقاء موافقة الموظف المراد إعارته موجودةً حتى صدور قرار الإعارة، بحيث لا تتم الإعارة تحت طائلة البطلان، في وقت يكون فيه الموظف قد عدل عن موافقته عليها"[1]. وهو نفس موقف المشرع الفرنسي في المادة (45) من القانون المتعلّق بالوظيفة العامة.

وإذا كان السبب في عدم اشتراط موافقة الموظف المعار في القانون الأردني هو إلزام الموظفين على العمل في المشروعات التي ترفع الدولة يدها عنها بشكل

(1) حسن، مبادى القانون الإداري ، ص371.

مباشر، فإن هذه المسألة يمكن التعامل معها باعتقادنا بآليات قانونيه مختلفة، أو على الأقل يمكن أن يتم النص على هذه الحالة كاستثناء علـى الأصـل، وهـو موافقـة الموظف على الإعارة لأن النصوص القانونية وبخاصة فـي مجـال التـشريعات الوظيفية يجب أن تتّسم دوماً بالعمومية وأن لا تتكيف لمواجهـة حالـة محـددة، وسنعود للحديث عن هذا الأمر لاحقاً في هذه الرسالة.

3.1.2.3 الشرط المتعلق بالمدة

لقد حدد نظام الخدمة المدنية الإعارة من حيث المبدأ مدة خمس سنوات كحد أعلى بحيث تُجدد سنة فسنة، أو لأي جزء من السنة، إلا أن المشرع قد عاد وأعطى رئيس الوزراء صلاحية تمديد الإعارة لأكثر من خمس سنواتٍ في حالاتٍ خاصـةٍ ومبررةٍ تمليها الضرورة ومصلحة العمل [1].

ومعنى ذلك أن المشرع الأردني لم يحدد مدة للإعارة، وترك هـذا الأمـر سلطة تقديرية للإدارة وتحديداً لرئيـس مجلس الوزراء، وبالمقارنة مـع الأنظمـة القانونية المقارنة، نجد أن المشرع الفرنسي قد ذكر أن مدة الإعارة تُحدد بمرسـوم من مجلس الدولة دون أية إشارةٍ واضحةٍ إلى الحد الأدنى أو الأقـصى لِمـدة هـذه الإعارة[2].

أما بالنسبة لقانون نظام العاملين المدنيين بالدولة (المصري)، فإنّنا نجد بـأن المادة (58) تنص على أنه" يجوز بقرار من السلطة المختصة بالتعيين بعد موافقـة العامل كتابة إعارته للعمل في الداخل أو الخارج، ويحدد القرار الصادر بالإعـارة مدتها وذلك في ضوء القواعد والإجراءات التي تُصدرها الـسلطة المختـصة...". ومعنى ذلك أن المشرع المصري أضفى على نظام الإعارة الصفة المؤقتة، إلا أنّه لم

---

(1) المادة (95/ ب و ج) من نظام الخدمة المدنية الأردني، رقم (30)، لسنة 2007، وتعديلاته.

(2) انظر المادة، (48 و49) من القانون المتعلق بالوظيفة العامة في فرنسا، رقم (84)، 16 من يناير، لسنة 1984، وتعديلاته.

يحددها بالنص وترك الأمر لصاحب الاختصاص في إصدار قرار الإعارة، بحيـث يحدد في قراره مدة الإعارة، إضافةً إلى الإشارة إلى مدى قابليتها للتجديد [1].

والسؤال الذي يطرح نفسه في هذا السياق أنّه إذا كانت الإعارة تنتهي بإنتهاء المدة التي يحددها المرسوم الصادر من مجلس الدولة في القانون الفرنسي أو بإنتهاء المدة التي ترآها الإدارة في القانون المصري والقانون الأردني فهل يجوز إنهاء مدة الإعارة من قبل الجهة المعار منها الموظف أو الجهة المعار إليها أو بطلب من ذات الموظف قبل انتهاء المدة المحددة لها.

لم نجد في التشريع الأردني أو المصري ما يشير إلى إنهـاء مـدة الإعـارة المقررة، إلا أن الباحث يرى أن ذلك يدخل ضمن السلطة التقديرية للإدارة في اتّخاذ قراراً بإنهاء الإعارة قبل إنتهاء مدتها طالما أن ذلـك يحقـق المـصلحة العامـة، ومصلحة العمل، وطالما أن ذلك يخضع لرقابة القضاء الإداري للتحقق مـن مـدى مشروعية قرار الإعارة.

أما في فرنسا، فقد أجاز المشرع هناك إنهاء مدة الإعارة بسبب إلغاء الوظيفة المعار إليها في الجهة المستعيرة قبل حلول أجل انقضاء الإعارة، وكذلك يجوز إنهاء الإعارة تحقيقاً للمنفعة العامة، وعلى هذا النحو يتم إنهاء الإعارة بصدور قرار مـن جهة الإدارة الأصلية، أو بقرار من جهة الإدارة المستعيرة، ويترتب على ذلك وضع الموظف المعار تحت أمر الجهة الإدارية المعيـرة [2].

وفي ذات الوقت، فقد منح المشرع الفرنسي الموظف الحق في إنهاء الإعارة وإعادته إلى جهة عمله الأصلية، وذلك وفق شروط محددة، وقد أكد على ذلك مجلس الدولة الفرنسي، إذ قضى بأن إعادة الموظف المعار تتم دون أن يحـرر الموظـف طلباً كتابياً بذلك، وبذات الوقت لا يجوز تأخير الإدارة في إعادتـه تحـت طائلـة المسؤولية، وأن هذا الحق للموظف يشترط فيه أن يكون الموظـف يـشغل درجـة

---

(1) الحلو، القانون الإداري ، ص276.

(2) انظر المادة (46 و45) من القانون الفرنسي المتعلق بالوظيفة العامة في الدولة، رقم (84)، 16 من يناير، لسنة 1984، وتعديلاته؛ وكذلك بركات، نظام الإعارة في الوظيفة العامـة ، ص36.

أصلية في الكادر الوظيفي في الدولة، أو لدى مؤسسة عامـة، وأن يكـون شـاغلاً لوظيفة بسيطة في الجهة المستعيرة وليس معيناً بصورة نهائية في الكادر الـوظيفي في هذه الجهة [1].

والمقترح من الباحث على المشرع الأردني أن يشير بصورةٍ واضحةٍ إلى هذه الحالات بكل تفصيلاتها وأن يسير على نهج المشرع الفرنسي، وخاصة فيما يتعلّـق بصلاحية الجهة الإدارية المعيرة في إنهاء الإعارة وذلك تحقيقاً للمصلحة العامة، إذ قد تتطلب ظروف العمل في هذه الجهة ضرورة إعادة الموظـف المعـار لإشـغال وظيفته السابقة فيهـا، لضمان سير المرافق العامـة بانتظـام وإطّـراد، وتحقيقـاً للمصلحة العامة للدولة، كما يقترح النص على حق الجهة المستعيرة فـي إمكانيـة إنهاء مدة الإعارة قبل انقضاءها قانوناً، وبخاصة في الحالات التي تكون فيها هـذه الجهة حكومية، وطالما أنّها ترى في ذلك تحقيقاً للنفع العام أو لتبدل الظروف التـي استوجبت الإعارة، لأنه لا سلطة قانونية إلا بنص حسب القاعدة القانونية المرعيـة عالمياً وأردنياً.

2.2.3 الشروط الموضوعية للإعارة

تتعلّق الشروط الموضوعية للإعارة إما بالجهة المـستعيرة، أو بـالموظف المراد إعارته، وهو ما سنتحدث عنه بإيجاز في الفرعين التاليين:

1.2.2.3 الشروط المتعلقة بالجهة المستعيرة

لقد توسع المشرع الأردني في تحديد الجهة التي تجوز الإعارة إليهـا، فقـد تكون الإعارة للعمل داخل المملكة أو خارجها، ولم يحدد المـشرع طبيعـة الجهـة الإدارية المراد إعارة الموظف إليها، إذ أن الإعارة قد تكون لأي حكومة أُخرى، أو أي منظمة دولية أو إقليمية أو مؤسسة رسمية عامة، أو دائرة غير خاضعة لنظـام الخدمة المدنية أو مؤسسة عامة داخل المملكة أو خارجها أو شركة تدير مرفقاً عاماً

---

(1) بركات، نظام الإعارة في الوظيفة العامة ، ص37.

أو أي شركة ناتجة عن عملية التخاصية، وقد تكون الإعارة إلى الأشخاص المعنوية العامة الوطنية داخل المملكة مثل السلطات المحلية أو المؤسسات العامة، فقد أجـاز المشرع الإعارة من إدارة إلى إدارة أُخرى، وخاصة الإعارة من الإدارات المركزية (كالوزارات) إلى الإدارات اللامركزية المحلّية (كالبلديات) أو الإدارات اللامركزية المرفقية (كالمؤسسات العامة)، بالإضافة إلى أنّه أجاز الإعارة إلى خارج المملكة[(1)].

وعليه فإن الإعارة في القانون الأردني يمكن أن تكون لجهات كثيرةٍ داخليةٍ أو خارجيةٍ ولا يخرج من هذا النطاق إلا إعارة الموظف العام لذات الجهة الإدارية التابع لها الموظف المراد إعارته، أو إعارته إلى جهات خاصة لا علاقة لها بـإدارة المرافق العامة، أو تقديم خدمات ذات نفعٍ عامٍ.

وفي القانون المقارن نجد أن المشرع المصري أخذ بنفس النهج تقريباً حيـث أنّه لم يحدد طبيعةً خاصةً للجهة المستعيرة، كما أنّه لم يجز طبقـاً لقـانون نظـام العاملين المدنيين بالدولة (المصري) الإعارة للوزارة أو الهيئة العامـة التـابع لهـا الموظف العام[(2)].

وفي فرنسا حدد القانون الفرنسي المتعلّق بالوظيفة العامة في الدولة الجهـات التي يجوز الإعارة إليها، كما أنّه في تحديده للجهات التي يجوز الإعارة إليها اشترط أن تكون الوظائف المراد الإعارة لشغلها تُحقق النفع العام للوظيفة العامة، وبالتـالي يجب أن تكون الجهات المستعيرة إحدى الجهات التالية:[(3)]

1. جهة إدارية عامة أُخرى.
2. مصلحة عامة غير وطنية، أو مرافق تتبع إحـدى دول الـسوق الأوروبيـة المشتركة، وذلك ترسيخاً لسبل التعاون المتبادل بين هذه الدول، كمـا تجـوز الإعارة للقيام بمهمة علمية لدى دولة أجنبية أو منظمة دولية.
3. منشأة خاصة للقيام بأعمال ضرورية، تتعلّق بتنفيذ برنامج بحثـي ذي طـابع وطنـي، أو للقيام بمهمة علمية لدى دولةٍ أجنبيةٍ أو منظمةٍ دوليةٍ.

---

(1) انظر المادة (95) من نظام الخدمة المدنية، رقم (30)، لسنة 2007، وتعديلاته.

(2) حسن، مبادئ القانون الإداري ، ص371.

(3) بركات، نظام الإعارة في الوظيفة العامة ، ص22-24.

4. جهة إدارية أو مصلحة عامة في وظيفةٍ لا تخضع للنظام العام للمرتبات في الدولة، أو إلى جهة تتبع القطاع الخاص.
5. الإعارة لممارسه وظيفة عضو في الحكومة أو وظيفة عامة انتخابية أو نقابية.

2.2.2.3 الشروط المتعلقة بالموظف المراد إعارته

تنص المادة (95/أ) من نظام الخدمة المدنية الأردنية على أنّه "يجوز إعارة الموظف الذي لا تقل مدة خدمته عن خمس سنوات فعلية ..."، ومعنى ذلك أنّه لا يجوز من حيث الأصل إعارة الموظف الذي تقل مدة خدمته عن خمس سنوات فعلية، وعلى الرغم من ذلك فقد أجازت هذه المادة لرئيس الوزراء في حالات خاصة عدم التقيد بهذه المدة، وهي سلطة تقديرية واسعة لرئيس الوزراء.

وتجدر الإشارة هنا إلى أن هذا الاستثناء الممنوح لرئيس الوزراء، يجب أن يكون تحقيقاً للصالح العام، وله مبرراته التي تُمليها الضرورة، وفي حالات خاصة محددة، وكذلك يجب أن يكون محكوماً بمصلحة العامل دون المساس بحقوق الموظفين الآخرين في الإعارة وخاصة المساواة في المزايا التي يحصل عليها الموظف المعار[1].

أما بالنسبة للمشرع الفرنسي والمشرع المصري، فقد اشترطا أن يكون الموظف المراد إعارته معيناً بصفةٍ أصليةٍ في جهته الأصلية، وبمفهوم المخالفة لا يجوز إعارة الموظف غير الأصلي أو الموظفين المؤقتين، كذلك يجب أن يكون الموظف بالخدمة فعلياً، بحيث لا يجوز إعارة الموظف المحال للاستيداع، كما يجب أن يكون الموظف قد أمضى وقتاً محدداً في ممارسة أعمال وظيفته الفعلية[2].

ولعل الحكمة من إشتراط أن يكون الموظف في نظام الخدمة المدنية الأردني من حيث الأصل قد أمضى مدة خمس سنواتٍ قبل إعارته تكمن في وجوب أن يتمتع بالحد الأدنى من الخبرة اللازمة ليكون أهلاً للقيام بالوظيفة المراد إشغالها لدى الجهة المستعيرة، وبذات الوقت تكون الإدارة المعيرة قد استفادت من خدمة الموظف

(1) كنعان، القانون الإداري ، ص84.

(2) بركات، نظام الإعارة في الوظيفة العامة ، ص26؛ والمادة (70) من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة (المصري)، رقم (47)، لسنة 1978، وتعديلاته.

المراد إعارته طيلة فترة خمس سنواتٍ من قبل إعارته، إضافةً إلى أن هـذه المـدة ضرورية للتأكد من قدرات الموظف ومهاراته ومدى التزامه الوظيفي في وظيفتـه الأصلية ليكون ذو فائدةٍ مؤكدةٍ للإدارة الجديدةِ التي سيعار إليها.

3.3 المركز القانوني للموظف المعار

يتناول هذا المبحث دراسة المركز القانوني للموظف المعار من حيث حقوقه والتزاماته وتأديبه، وقد خصصنا لكل من هذه المحاور مطلباً مستقلاً.

1.3.3 حقوق الموظف المُعار

يتضمن هذا المطلب الحديث في أهم حقوق الموظف المعار، وهي الحق فـي الراتب أثناء فترة الإعارة، الحق في إحتساب المدة لغايات التقاعد، والحق في الزيادة السنوية والترفيع، وقد خصصنا لكل منهما فرعاً مستقلاً.

1.1.3.3 الحق في الراتب

وسنعالج في هذا الفرع حق الموظف المعار في الراتب في كل من القـانون المقارن والقانون الأردني.

أ. الوضع في القانون المقارن

تلتزم الجهة المعار إليها الموظف العام في فرنسا بدفع راتبه، ويخضع تحديد هذا الراتب لقوانينها [1]. وهذا الأمر واضح بصريح نص المادة (45) مـن القـانون الحالي المتعلّق بالوظيفة العامة في الدولة، إذ يستمر في أخذ أجره من الجهة المعار إليها حتى إعادة إلتحاقه في إدارته الأصلية.

فلا يمكن للموظف المعار أن يطالب بالاحتفاظ بالراتب الذي كان يتقاضاه في وظيفته الأصلية، إلا أنّه إذا كانت الإعارة بإرادة جهة الإدارة الأصلية وبراتب اقـل في الجهة المستعيرة فإن الموظف يستطيع عندها المطالبة بالإحتفاظ براتبه الذي كان

(1) عبد الوهاب، محمد رفعـت، مبـادىء وأحكـام القـانون الإداري ، (د.ط)، (د.ن)، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2002، ص399.

يتقاضاه في جهة عمله الأصلية وهو ما استقر عليه قضاء مجلس الدولة الفرنسي [1]. والرأي الغالب في الفقه الفرنسي أنّه يحق للموظف المعار في مثـل هـذه الحالـة المطالبة بفرق الراتب (إذا كان راتبه اقل في الجهة المستعيرة) إذا كانـت الإعـارة بطلب من الجهة الأصلية التي يعمل بها، أما إذا كانت الإعارة بنـاء علـى طلـب الموظف فلا يحق له المطالبة بفرق الراتب [2].

أما في مصر فقد نص المشرع المصري في المادة (58) من قـانون نظـام العاملين المدنيين بالدولة على أنّه "...ويكون أجر العامل بأكمله على جانب الجهـة المستعيرة، ومع ذلك يجوز منحه أجراً من حكومة جمهورية مصر العربيـة سـواء كانت الإعارة في الداخل أو الخارج، وذلك بالشروط والأوضاع التي يحددها رئيس الجمهورية...".

فالأصل العام أن تتحمل الجهة المستعيرة أجر الموظف العام المعـار، وفـي ذات الوقت أجاز المشرع للحكومة أن تمنح الموظف المعار أجراً بـصلاحيةٍ مـن رئيس الجمهورية يحدد فيها الشروط والأوضاع والحالات التي يجوز فيها للحكومة أن تدفع أجراً للموظف المعار، كما نلاحظ أن المشرع المصري لم يحـدد الضوابط التي تحكم مقدار الأجر الذي تمنحه الحكومة للموظف المعار في الإستثناءِ السابق.

وقد تبين هنا الفرق الجوهري بين تفويض رئيس الجمهورية في مصر وليس في فرنسا لتحديد الأسس التي تدفع فيها الدولة أجـراً للموظـف المعـار والحالـة الفرنسية التي تتيح للموظف الإحتفاظ براتبه الأصلي إذا كانت الإعارة بطلـب مـن الجهة المعيرة، والمهم هنا أن هذا الأجر في الحالة المصرية لم يذكر أنّه أجراً عـن الفرق بين الراتب الأصلي والراتب في جهة الإعارة، فيما إذا كان اقل من الراتـب الأصلي، وإنّما هو أجر إضافي على الإطلاق حسب الأسس التي تأخذ بها الحكومة وتوجهات رئيس الجمهورية. لكن الأمر في الحالة الفرنسية، فمختلـف جـداً إذ أن الإضافة على الراتب هي حق للموظف المعار، فيما إذا كانت الإعارة بـأمرٍ مـن الجهة المعيرة وهي الدولة.

(1) بركات، نظام الإعارة في الوظيفة العامة ، ص102.

(2) بركات، نظام الإعارة في الوظيفة العامة ، ص103-105.

وبذلك فإن المشرع المصري قد أجاز الجمع بين راتب الموظف المعار في الجهة المستعيرة وبين الراتب الذي تقرره الحكومة المصرية بالشروط والأحوال التي يقررها رئيس الجمهورية، وهذا الإستثناء في تطبيق نص المادة المتعلّقة بحالات إعارة الموظف العام تتم في حالات تقتضيها المصلحة العامة، وتدعو لتشجيع الكثير من الموظفين إلى قبول الإعارة إلى جهات معينه [1]. ويبدو جلياً أن هذه الحالات الخاصة هي للإعارات التي تقتضيها مصلحة الدولة العليا سواء في الأمور التنموية أو الدبلوماسية.

وقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا في مصر في إحدى احكامها إلى أن الأصل أن تتحمل الهيئة المستعيرة راتب الموظف المعار بأكمله، أما أن تتحمل الحكومة المصرية راتبه فهو من قبيل الاستثناء[2].

ب. الوضع في القانون الأردني

نصت المادة (95/د) من نظام الخدمة المدنية الأردني على أنه "لا يتقاضى الموظف خلال مدة إعارته أي جزء من راتبه وعلاواته من الدائرة التي تمت إعارته منها". ومعنى ذلك بوضوح أن الموظف المعار لا يتقاضى راتبه، أو أي جزء منه من الجهة المعار منها، بل إن الجهة المستعيرة ملزمة بدفع راتبه أو أي جزءٍ منه خلال مدة إعارته.

وقد أكّدت محكمة العدل العليا على هذه المسألة بقولها "... وحيث أن شركة جوديكو مملوكة لشركة البوتاس العربية وتابعة لها، وهي من إحدى دوائرها فإن

---

(1) عبدالوهاب، محمد، القانون الإداري ، (د.ط)،(د.ن) ، 1995، ص78.

(2) المحكمة الادارية العليا، جلسة 1968/1/28، س13، ص447؛ وكذلك أبو زيد، مصطفى فهمي، عمال الإدارة العامة ، القسم الخامس، (د.ط)، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، 2000 ص640.

تكليف المستدعي للقيام بعمل مدير لهذه الشركة لا يعتبر إعارة وإنما يعتبر إنتـداباً بدليل أنّه كان يتقاضى راتبه وحقوقه من شركة البوتاس العربية..."[1].

وهذا الحكم واضح الدلالة بأن الانتداب من أي شركة أم إلى أي من فروعها أو الشركات التابعة لها لا ينطبق عليه نظام الإعارة الأردنـي وبنـاء عليـه ردت محكمة العدل العليا القضية اعتماداً على ذلك التفسير القانوني الدقيق.

ويتّفق الفقه الإداري في الأردن مع هذا النهج ويرى أن الجهـة المـستعيرة ملزمه بدفع راتب الموظف المعار، فلا يتقاضى الموظف المعـار أي جـزءٍ مـن رواتبه، أوعلاواته من الدائرة التي أُعير منها في مدةِ إعارته، ولكن تُحـسب هـذه المدة لغايات إستحقاق الزيادة في الراتب والترفيع [2].

ويلاحظ هنا أن إستحقاق الراتب في نظام الإعارة الأردني أبسط وأوضح من النظامين الفرنسي والمصري، وذلك لوجود الإشتراطات والإستثناءات فيهما ولخلـو النظام الأردني من ذلك على اعتبار الفرضية المهمة، أن الراتب في جهة الإعـارة غالباً أعلى منه في الجهة المعيرة.

2.1.3.3 الحق في إحتساب المُدة لغايات التقاعد

وسنتحدث عن حق الموظف في إحتساب المدة لغايات التقاعد في كـل مـن القانون المقارن والقانون الأردني.

أ. الوضع في القانون المقارن

يستحق الموظف العام في فرنسا المعاش عنـد بلوغـه الـسن القانونيـّة للتقاعـد، وتُحسب الإستحقاقات المعاشية للموظف المعار حـسب راتـب الوظيفـة

---

(1) قرار رقم 2008/28، عدل عليا، هيئة خماسية، 2008/3/34، مركز عدالة للمعلومات القانونية.

(2) شنطاوي، دراسات في الوظيفة العامة ، ص181.

المستعيرة سواء كان تقاعده الأصلي مدني أو عسكري، أو انطلاقاً من نظام التقاعد في صنـدوق المعاشات الوظيفي للعامليـن في الإدارة المحـلية [1].

وفي حالة زيادة الإقتطاعات التقاعدية عنها لدى الجهة المعيـرة، فإن الجهة المستعيرة تتكفل بدفع الزيادة في الإقتطاع [2].

وعندما يختلف سن التقاعد في الجهة المستعيرة عنه في الجهة المعيرة يطبق على الموظف المعار قواعد التقاعد السارية في جهة عمله الأصلية [3].

والمتتبع لمواد الإعارة في القانون الفرنسي المتعلّق بالوظيفة العامة ، يلاحظ أنّها ركّزت على التقاعد بكل تفصيلاته المدنية والعسكرية في أكثر من مكان في هذا النظام، بينما لم يقاربها نظام الإعارة الأردني والمصري كما سنرى لاحقاً، فالنظـام الفرنسي يركّز على أن الاستحقاقات المعاشية تُحسب حسب راتب الوظيفة المعـار إليها سواء كان تقاعده الأصلي مدني أو عسكري أو انطلاقا من نظام التقاعـد فـي صندوق المعاشات الوظيفي للعاملين في الإدارة المحلية. لكن نظام الإعارة الأردني لم يركّز على هذا الأمر لأن تقاعد المعار مرتبط تماماً بوظيفته الأصلية لأن مبـدأ الدمج في الوظيفه المعار إليها لم يرد صراحة في نظام الإعارة الأردني والمصري بخلاف فرنسا فقد أشار نظام الإعارة الفرنسي إلى امكانية دمجه في مكان إعارتـه وهذا ما ورد في المادة (45) من القانون الفرنسي وهذا مالم يشر إليهـا النظـامين الأردني والمصري.

أما في مصر فقد نص المشرع المصري في المادة (95) من قانون نظـام العاملين المدنيين بالدولة على أنّه " تنتهي خدمة العامل ببلوغه سن الستين...".

وقد أجاز المشرع المصري تمديد خدمة شاغلي الوظـائف الإداريـة العليـا بقرارٍ من رئيس مجلس الوزراء، أما المناصب والوظائف التي تعلو الدرجة الممتازة بقرار من السلطة المختصة بالتعيين، لضرورة ملحة وان يتم تمديد الخدمة مدة سنةٍ

---

(1) انظر المادة (45 و46 و49) من القانون الفرنسي االمتعلق بالوظيفة العامة في الدولة، رقم(84)، 16 من يناير، لسنة 1984، وتعديلاته.

(2) OECD(2007) Public sector pension and the challenge of ageing public service OECD working paper on public Govermance 2007/2, P.13.

(3) بركات، نظام الإعارة في الوظيفة العامة ، ص116.

قابلةٍ للتجديد لمدة أقصاها سنتان[1]، ويجوز بقرار من رئيس الجمهورية لإعتبـارات يقدرها تمديد الخدمة لشاغلي بعض المناصب والوظائف ذات الطابع الخـاص فـي الجهاز الإداري للدولة، والتي تعلو الدرجة الممتازة دون التقيد بحد أقصى لها، وهذا ما نصت عليه المادة (95) من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة.

وفي المادة (58) من قانون نظام العامليين المدنيين بالدولة اشـارة واضـحة ِلمدة الإعارة التي تدخل ضمن مدة اشتراك العامل في نظام التـأمين الاجتمـاعي، وفيما يتعلق بقواعد اشتراك المؤمن خلال مدة الإعارة الخارجية بدون اجر والإعارة الداخلية فقد ورد في قانون التأمينات الإجتماعية رقم 79 لسنه 1975 وتعديلاته وفي المادة (1/87و4) على أنّه "تُستحق الاشتراكات عن المدد التالية وذلك وفقاً للقواعـد والأحكام المبينة في كل منهما...مدد الإعارات الخارجية بدون أجرٍ... يلتزم المؤمن عليه بحصته وحصة صاحب العمل في الإشتراكات، وتؤدى الحصـتان، عن كـل سنةٍ من سنواتِ مدة الإجازة في موعد غايته نهاية السنة التالية للسنة المستحقة عنها الإشتراكات، وفي حالة عدم الأداء خلال الميعاد المشار إليه تقوم الهيئة بأداء قيمـة الاشتراكات المستحقة عليه بالحساب التكافلي خصماً من المبالغ المودعة لديـه فـي الحساب الشخصي، وعليها تحصيل باقي الاشتراكات والمبالغ الإضافية المـستحقة عليها، وإيداعها في حسابه الشخصي وفقاً للقواعد المنصوص عليها في هذا القانون".

بينما نصت المادة (4/87) على أن"...مدة الإعارة الداخليـة تلتـزم الجهـة المعار إليها بحصة صاحب العمل في الإشتراكات، كما تلتزم بخصم حصة المـؤمن عليه من أجره، وتؤدى للجهة المعار منها في المواعيد الدورية المحددة لسدادها...".

ومن هنا يلتزم المؤمن عليه بحصته وحصة صاحب العمل في الإشـتراكات التي تؤدى في نهاية السنة فيما يتعلق في الإعارة الخارجية بدون أجرٍ، أمـا بـشأن الإعارة الداخلية فتلتزم الجهة المعار إليها بحصة صاحب العمل وتلتزم بخصم حصة المؤمن عليه وإرسالها إلى الجهة المعيرة.

---

(1) بطيخ، رمضان محمد، الوسيط في القـانون الإداري، (د.ط)، دار النهـضة العربيـة، القاهرة، 1997، ص640؛ انظر المادة 95 من قانون نظام العاملين المـدنيين بالدولـة (المصري)، رقم (47)، لسنة 1978، وتعديلاته.

ب. الوضع في القانون الأردني

نظراً لعدم توقف العلاقة الوظيفية نتيجة الإعارة فإن كامل المدة التي يقضيها الموظف معاراً داخلياً وخارجياً تعتبر مدةً مقبولةً للتقاعد، وهذا الأمر في صالح الموظف، وربما يغري كبار الموظفين والخبراء بقبول الإعارة لمصلحة الدولة والشركات والمجتمع، وهذا ما نصت عليه المادة (95/ و) من النظام الحالي، والتي جاء فيها "تعتبر مدة الإعارة خدمةً مقبولةً للتقاعد وفقاً لإحكام قانون التقاعد المدني".

ولم تُحدد هذه المادة الفترة الزمنية لإحتساب سن التقاعد لدى المعارين خارج المملكة وداخلها، فمدة الإعارة كاملة سواء كانت داخلية أم خارجية مدة مقبولة للتقاعد وفقاً للنظام الحالي، بينما أعتبر النظام السابق خدمة الموظف مقبولة للتقاعد بما لا يزيد عن ثلاثة سنوات من المدة التي يقضيها الموظف معاراً خارج المملكة، أما داخل المملكة فتعتبر جميعها خدمة مقبولة للتقاعد[1]. ومن هنا يعتقد الباحث أن المشرع الأردني اتّجه مسلكاً مغايراً في المادة (95/و) مقارنة مع النظام السابق في محاولة لتعزيز شأن المعار والتشجيع على موضوع الإعارة بما يمكن أن تحققه من تعاون مع الدول الأخرى.

وقد كفلت المادة (45) من قانون التقاعد المدني رقم (34) لسنة 1959 وتعديلاته للموظف المعار حقوقه في التقاعد والمكافئة، فقد نصت على أنّه "لمجلس الوزراء أن يقرر إعارة أي موظفٍ من موظفي الحكومة للخدمة في حكومة أُخرى أو في جهة أُخرى داخل المملكة أو خارجها، وتُحفظ للموظف خلال مدة إعارته حقوقه في التقاعد وفقاً لإحكام هذا القانون، ويعين مجلس الوزراء مدة الإعارة وشروطها وكيفية تأدية العائدات التقاعدية عنها إلى الخزينة، على أن تراعى في ذلك الأحكام والقواعد المرسومة في أنظمة الموظفين".

ولم يغفل المشرع الأردني موضوع حساب العائدات التقاعدية، فقد جاء في المادة (10) من قانون التقاعد المدني على أنّه "تُحسب العائدات التقاعدية للحالات الواردة في الفقرتين (و،ح) من المادة الخامسة على أساس الراتب الذي كان يتقاضاه

---

(1) انظر المادة (94) من نظام الخدمة المدنية السابق، رقم (55)، لسنة 2002، وتعديلاته.

الموظف في الحكومة قبل وقوع الإعارة، أو الإجازة إلا إذا كان قد رفع إلى درجة أو راتب أعلى في وظيفة تابعة للتقاعد خلال مدة الإعارة أو الإجازة فتحسب العائدات التقاعدية في هذه الحالة على أساس الراتب الأخير وتسوى حقوقه التقاعدية على هذا الأساس".

إلا أنّه عاد وحدد مدة الإعارة خارج المملكة المقبولة للتقاعد، بما لا يزيد عن ثلاثِ سنواتٍ وهذا ما ذكرته المادة (7/هـ) من قانون التقاعد المدني.

كما تضمن قانون الضمان الإجتماعي إشارة واضحة للوضع القانوني للموظف المعار فيما يتعلق بقواعد اشتراك المؤمن عليه المعار داخل المملكة أو خارجها، ولم يغفل قواعد إحتساب الأجر الذي تؤدى عنه الاشتراكات في هذه الحالات ومن يلتزم بأدائها [1].

وقد أكّدت محكمة العدل العليا من جانبها على أن المدة التي يقضيها الموظف معاراً تعتبر خدمة مقبولة للتقاعد [2].

ويلاحظ أن نصوص القانون المصري والأردني كانت أسهل وأوضح في هذا الشأن لأنّها تعاملت مع التقاعد للمعار بحسب الحالة العامة للتقاعد للموظف العام دون تفصيلاتٍ واشتراطاتٍ واستثناءاتٍ، كما هو الحال في القانون الفرنسي.

3.1.3.3 الحق في الزيادة السنوية والترفيع

وسنعالج في هذا الفرع أثر الإعارة على الزيادة السنوية والترفيع في كل من القانون المقارن والقانون الأردني.

أ. الوضع في القانون المقارن

يرى جانب من الفقه الإداري أن الترفيع هو نقل الموظف من درجة وظيفية إلى درجة أعلى منها مما يترتب عليه زيادة راتبه، أما الترقية فهي إستحقاق وظيفة

---

(1) انظر المادة 20 من قانون الضمان الاجتماعي المؤقت، رقم (7)، لسنة 2010، المنشور في الجريدة الرسمية، رقم (5022)، 2010/4/1، ص1862.

(2) قرار رقم 1985/96، عدل عليا، هيئة خماسية،1985/11/30، مركز عدالة للمعلومات القانونية.

أعلى من الوظيفة التي يشغلها في السلم الإداري، وتكون صلاحية الموظـف فـي الوظيفة الجديدة أكثر مما كانت عليه في الوظيفة القديمة [1].

ويقوم نظام الترقية في القانون الفرنسي على أساس الاقدمية ودرجة الكفايـة، ويترتب على الترقية في الدرجة بالنسبة للموظف في فرنسا التغيير فـي الوظيفـة والمرتب معاً، وتأكيداً على ذلك تُحسب للموظف المعـار مـدة الإعـارة لغايـات استحقاق الترفيع في جهة عمله الأصلية كما ورد فـي المـادة (45) مـن القـانون الفرنسي المتعلّق بالوظيفة العامة في الدولة.

أمّا عن الموظف المعار إعارة طويلة الأمد فمن حقه وفقاً لما ورد في قضاء مجلس الدولة الفرنسي أن يرقّى بصفة مستقلّة في الجهة المـستعيرة، وبهـذا فـإن الاقدمية المكتسبة في هذه الوظيفة لا ترتبط سواء بالوظيفة الأصـلية أو بالوظيفـة الجديدة في الجهة المستعيرة، وكذلك لا يستفيد من التعديلات القانونية التي يـدخلها المشرع على النظام الوظيفي في الجهة الأصلية، والتي تكون لاحقة على إعارته[2].

وفي مصر تنص المادة (58) من قانون نظام العاملين بالدولة رقم (47)، لسنة 1978على أنّه"... تدخل مدة الإعارة ضمن مدة إشتراك العامل في نظـام التـأمين الإجتماعي وإستحقاق العلاوة والترقية...ومع ذلك فإنّه لا يجوز في غيـر حـالات الإعارة التي تقتضيها مصلحة قومية عليا يقدرها رئيس مجلس الوزراء ترقية العامل إلى درجات الوظائف العليا إلا بعد عودته من الإعارة، كما لا يجوز إعـارة أحـد شاغلي تلك الوظائف قبل مضي سنة على الأقل من تاريخ شغله لها. وفي غير حالة الترقية لدرجات الوظائف العليا لا يجوز ترقية العامل الذي تجاوز مدة إعارته أربع سنواتٍ متصلةٍ، وتعتبر المدة متّصلة، إذا تتابعت أيامها أو فصل بينها فاصل زمنـي يقل عن سنة...".

ويتبين من النص السابق مايلي:

---

(1) الجبوري، ماهر صالح علاوي، مبـادىء القـانون الإداري ، (د.ط)،(د.ن)، (د.ت)، ص26.

(2) بركات، نظام الإعارة في الوظيفة العامة ، ص129.

1. مدة الإعارة تُحسب من أجل إستحقاق العلاوة والترقية ولكن لا يجوز ترقيـة الموظف إلى الدرجات العليا أثناء غيابه في الإعارة إلا في حالات تقتـضيها مصلحة قومية عليا يقدرها رئيس مجلس الوزراء.
2. بالنسبة للدرجات الأخرى، لا يمكن ترقية الموظف إذا تجاوزت مدة إعارتـه أربع سنواتٍ متصلةٍ (إما متتابعة الأيام أو بفاصل زمني يقلّ عن سنة).
3. قد يفقد الموظف حقه في الترقية أثناء إعارته إذا زاد غيابه عن أربع سنواتٍ بالنسة للوظائف الاعتيادية وهذا لا يطبق على الترقية إلى الوظائف العليا.

وبهذا فإن المركز الوظيفي للموظف المعار يتزعزع نتيجة تجـاوزه الأربـع سنوات ويسبقه في الترقية من هم أحدث منه وهذا قد يدفعه إلى التفكير مراراً قبـل أن يقرر تجاوز الأربع سنواتٍ في الإعارة[1].

ويتّضح من ذلك أن المشرع المصري قد أجحف بإعتقادنا بحق الموظف أثناء فترة إعارته الطويلة (زيادة عن أربع سنواتٍ) مما قد يؤدي إلى تخطيه في الترقيـة وذلك بخلاف المشرع الفرنسي الذي أعطى الحق في الترقية للمعـار فـي المكـان الجديد، إذا كانت إعارته طويلة الأمد وبذلك فإن الموظف في النظام المـصري قـد يختار التضحية في الترقية من أجل الحصول على الإعارة، وهـذا يـضعنا أمـام التساؤل المنطقي بالحكمة من وراء تمييز موظفي الدرجات العليا عن باقي مـوظفي الدولة.

أما الإعارة القصيرة (أقلّ من أربع سنواتٍ) تحفظ للموظف المعار حقه فـي الترقية وهذا ما انتهت إليه المحكمة الإدارية العليا في أحد أحكامها، بـأن العامـل المعار لا تنقطع صلته بالجهة المعيرة حيث يتم الإحتفاظ له بكافة مميزات الوظيفـة التي كان يشغلها ومنها الترقية[2].

---

(1) بسيوني، عبد الغني، القانون الإداري، (د.ط)، دار المعـارف للنـشر، الاسـكندرية، 1991، ص76.

(2) المحكمة الإدارية العليا، الصادر في جلسة 1981/1/25 في الطعنـين رقـم 1180 و 1182.

أما عن الجهة المختصة بوضع تقارير الكفاية للموظف العام أثناء الإعـارة، فهي تلك التي قضى بها المدة الكبرى في حالة الإعـارة داخـل الجمهوريـة، أمـا خارجها فيعتد بالتقارير التي وضعت له قبل الإعارة، وهذا ما نصت عليـه المـادة (32) من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة. مما يؤكّد أن الترقية تقوم على أساس الأقدمية ودرجة الكفاية، والتي يترتب عليها الترفيع في الدرجة.

ب. الوضع في القانون الأردني

تُعد الترقية من أهم الحقوق الوظيفية، نظراً لما تمثله من إسـتجابةٍ لرغبـة الموظف العام وطموحه في التقدم والصعود لتولي مهمات ومسؤوليات أكبـر فـي المرفـق الذي ينتمي إليـه، فهمي محفّز للإبداع، تُساهم فـي خلـق روح الأمـل والتفاؤل، والأهم من ذلك يترتب عليها زيادةً في المرتب الذي يتقاضـاه الموظـف العام [1].

ونظراً لعدم إنقطاع العلاقة الوظيفية نتيجة الإعارة تبقى الـسلطة الرئاسـية للدائرة التي أُعير منها الموظف العام هي الجهة المختصة بتقييم أدائه الوظيفي طيلة مدة الإعارة، ولها الإستعانة برأي الجهة الإدارية التي أُعير إليها، وتُحسب هذه المدة لغايات إستحقاق الزيادة في الراتب والترفيع [2].

ويلاحظ أن نظام الخدمة المدنية الأخير يعطي للموظف المعار وخاصة إلـى شركات التخاصية إستحقاق الزيادة السنـوية فـي الراتـب، بالإضافة إلى إستحقاق الترفيع ، وهذه إضافة مهمة للمعارين من موظفي الدولة بالإضافة إلـى تخـصيص الإعارة إلى الشركات الناتجة عن التخاصية بالتأكيد على إمكانية التمديد للمعـارين إلى مثل هذه الشركات القائمة على فلسفة التخاصية وذلك لغايات إستحقاق الزيـادة السنوية والترفيع وفقا لتعليمات مستمدة ليس من رئيس الـوزراء وحـده ولا مـن الوزير المعني وحده، وإنما من مجلس الوزراء بناء على تنسيب المجلس نفسه وليس

---

(1) شنطاوي، الوجيز في القانون الإداري ، ص471.

(2) انظر المادة (71/أ) من نظام الخدمـة المدنيـة الأردنـي، رقـم(30)، لـسنة 2007، وتعديلاته.

وزيراً محدداً[1]. وذلك لتشجيع الكفاءات العالية مـن المـوظفين الرسـميين لإدارة الشركات الناتجة عن التخاصية وإجراءاتها على إعتبار أن مجلـس الـوزراء هـو صاحب الولاية القانونية والمالية في الدول الديمقراطية ضمن دولة القانون كما هـي الأردن.

أما محكمة العدل العليا، فقد أكّدت في إحدى أحكامها أنّه ما دامـت علاقـة الموظف تبقى قائمة خلال مدة الإعارة، فمن حقّه الحصول على الزيـادة الـسنوية والترفيع عملاً بنظام الخدمة المدنية [2].

وبذلك فإن نظام الإعارة الأردني أكثر وضـوحاً ومباشـرةً فـي إسـتحقاق الموظف العام المعار للترفيع والترقية طيلة مدة إعارته دون الدخول في الإستثناءات والإشتراطات في النظامين المصري والفرنسي.

2.3.3 التزامات الموظف المُعار

لا تعني إعارة الموظف العام إلى جهة من الجهات المسموح الإعـارة إليهـا تحلّله من الإلتزامات الوظيفية التي ينص عليها قانونه الوظيفي الخاضع له في جهته الأصلية، وفي ضوء ذلك يلتزم الموظف المعار بأداء العمل على أكمل وجه وإبـداء الرأي في حدود وتقاليد وقواعد الوظيفة العامة، وعدم الجمع بين الوظيفة والأعمـال المحظورة أثناء الإعارة، والإلتـزام بعدم إفشـاء أسرار المهنـة أثنـاء إعارتـه، وسنناقش هذه الإلتزامات بإيجاز في الفروع الأربعة التالية:

1.2.3.3 أداء العمل

يبقى الموظف المعار كغيره من موظفي الدولة ملزماً بأداء عمله على أكمـل وجه، وبالتالي يتعين عليه أن يؤدي عمله بدقة وأمانة ويقوم بأداء واجباته الوظيفيـة

(1) انظر المادة (95/هـ/زبند 1-2) من نظام الخدمة المدنية الأردني، رقـم (30)، لـسنة 2007، وتعديلاته.

(2) قرار رقم 1972/100، عدل عليا، (هيئة خماسية)، المنشور على الصفحة 49 من عدد مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1973/1/1.

على أحسن وجه لدى الجهة المستعيرة، فتحلّله من إلتزاماته الوظيفية يصبح مؤقتـاً في جهة عمله الأصلية، فهو يلتزم بأداء جميع واجباته الوظيفية في الجهة المستعيرة، وقد يتعدل إختصاصه الوظيفي في الجهة المستعيرة عما كان يشغله في جهة عملـه الأصلية[1]، فيعطي بذلك كل وقته وجهده للوظيفة التي يشغلها في الجهة المستعيرة، فإذا كان من واجب الموظف العام أن يقوم بأداء واجباته الوظيفية في جهـة عملـه الأصلية باعتبارها مهنته الدائمة [2]. فهو ملزم بأداء عمله على أكمل وجه لدى الجهة المستعيرة نظراً لبقاء علاقة الموظف المعار قائمة مع جهة عمله الأصلية.

وقد ذهب مجلس الدولة الفرنسي إلى أن التخصيص الوظيفي للموظف المعار في الجهة المستعيرة لا يعني تعديـل الرابـطة الوظيفـية التـي تربطـه بجـهة عمـله الأصلية، فقد يعدل إختصاصه الوظيفي في الجهة المـستعيرة، ولكـن هـذا التعديل لا يغير من الرابطة الوظيفية في جهة عمله الأصلية [3].

ونظراً لعدم انقطاع العلاقة الوظيفية نتيجة الإعارة تبقى الجهة الإدارية فـي الدائرة التي أُعير منها الموظف صاحبة السلطة الرئاسية في علاقتها مع الموظـف المعار وفي لزوم إحترامه لقواعد وأحكام هذه الوظيفة العامة، وذلك في الحدود التي تقررها القوانين والأنظمة المتّبعة في الجهة المعيرة .

2.2.3.3 الالتزام بتقاليد وقواعد الوظيفة العامة في إبداء الرأي

تعطي التشريعات الوظيفية الموظف العام من حيث الأصل الحق بالتعبير عن الرأي، وتجد هذه المسألة أساسها القانوني في النصوص الدستورية والتشريعية ذات العلاقة، ومن قبيل ذلك المادة (15/ا) من الدستورالأردني التي جاء فيها" تكفل الدولة حرية الرأي، ولكل أردني أن يعرب بحرية عن رأيه بالقول والكتابـة والتـصوير وسائر وسائل التعبير بشرط أن لا يتجاوز حدود القانون..."

---

(1) بركات، نظام الإعارة في الوظيفة العامة ، ص142.

(2) شنطاوي، الوجيز في القانون الإداري ، 504-505.

(3) بركات، نظام الإعارة في الوظيفة العامة ، ص143.

فالموظف العام له كأي مواطن حرية التعبير عن رأيه في المسائل العامة إلاّ أن مقتضيات الخدمة العامة تفرض عليه بعض القيود، سواء كان على رأس عمله أو معاراً إلى جهة أُخرى، فلا يجوز له التعبير عن رأيه بطريقه تمس المصلحة العامة، فله الحق في التعبير عن رأيه بطريقة لائقة وحضارية لا تمس حسن سير المرافق العامة بانتظام وإطّراد، وهو ما أكّدته المادة (67/و) من نظام الخدمة المدنية الأردني.

ويرى البعض أن الإلتزام بالتحفّظ في إبداء الرأي الذي يقع على الموظف يحوي عنصرين[1]: الأول أن يتحفّظ في التعبير عن آرائه السياسية المناهضة للدولة، ويبقى هذا الإلتزام على عاتق الموظف حتى ولو خدم في دولة أجنبية، والآخر يتعلّق بالإلتزام بالسلوك العام القائم على الثقة والاحترام.

ونظراً لعدم انقطاع العلاقة الوظيفية كما أسلفنا، فإن الموظف المعار سواء كان معاراً في الداخل أو الخارج، لا يجوز له أن يبدي آراء تمس سير المرفق الأصلي الذي يتبعه أو الذي أُعير إليه، كما يحظر عليه أن يجاهر في التعبير عن آرائه السياسية المناهضة لسياسة الدولة، إذ أن هذا الإلتزام يلاحق الموظف العام حتى لو خدم في دولة أجنبية بحيث يتسم سلوكه بالإعتدال والإستقامة أثناء إعارته، ولهذا يتسم سلوك الدبلوماسيين في الدول الأُخرى بالإلتزام تجاه سياسات دولهم كما تظهره وسائل الأعلام.

3.2.3.3 الالتزام بعدم الجمع بين الوظيفة والأعمال المحظورة بالنص

يلتزم الموظف العام بعدم الجمع بين وظيفته والقيام بأعمال أُخرى، فالمشرع الفرنسي يحظر على الموظف ممارسة أية مهنةٍ صناعيةٍ أو تجاريةٍ، كما يحظرعليه شغل وظيفة أُخرى، أو أي عمل بأجرٍ، كما يمنع المشرع هناك تعدد الوظائف، فلا يستطيع أحد شغل عدة وظائف في وقت واحد [2].

---

(1) Serge Salon Delinqence et repression Disieplinaire dans la function publique, 1969, P78.

(2) بركات، نظام الاعارة في الوظيفة العامة ، ص146.

وفي مصر أجاز المشرع في قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة الحـالي، الجمع بين وظيفته وأي عمل آخر بشرط مراعاة ما ورد من ضوابط وقيـود فـي المادة (77/ 12)، فقد جاء في هذه المادة أنّه "يحظر على العامل...أن يؤدي أعمالاً للغير بأجرٍ أو مكافأةٍ ولو في غير أوقات العمل الرسمية إلا بـإذن مـن الـسلطـة المختصـة ..." مما سبق نورد أهم هذه القيود:

1. أن لا يكون من شأن الجمع بين الوظيفة العامـة وبـين أي عمـل آخـر، الأضرار بأداء وواجبات الوظيفة.
2. أن لا يؤدي أعمالاً للغير بأجرٍ أو مكافئةٍ إلا بموافقة السلّطة المختصة.

وقريباً من ذلك نص المشرع الأردني في المادة (68/ز) من نظـام الخدمـة المدنية على أنّه" يحظر على الموظف وتحت طائلة المسؤولية التأديبية الإقدام علـى أي من الأعمال التالية...العمل خارج أوقات الدوام الرسمي دون إذن مـسبق مـن رئيس الوزراء أو من يفوضه بناء على تنسيب الوزير فيما يتعلق بمـوظفي الفئـة العليا وبتصريح من الوزير للموظفين من الفئات الأخـرى، وذلـك تحـت طائلـة المساءلةَ بما في ذلك إسترداد أي مبلغ حصل عليه الموظـف لمـصلحة الخزينـة، ويشترط في تطبيق هذه الفقرة أن يقوم بذلك العمل خارج أوقات الدوام الرسمي الذي تحدده الدائرة، وأن لا ينشأ عن ذلك العمل إعاقة لأعمالها الرسـمية، وأن لا يكـون العمل الإضافي لدى الجهات التي لها علاقة أو مصلحة بعمل الدائرة".

ويبدو أن المشرع المصري والمشرع الأردني أتاحا للموظف القيام بأعمـال اُخرى بإشتراطات إدراكاً منهما للظروف المالية الصعبة لشاغل الوظيفـة العامـة خلافاً للمشرع الفرنسي كما ورد في المرجع المختص.

وفي ضوء ما تقدم ونظراً لعدم إنقطاع العلاقة الوظيفية بين الموظف المعار وبين جهة عمله الأصلية فإن الموظف المعار ملزم بإعتقادنا بعدم الجمع بين وظيفته في الجهة المستعيرة وبين أي عملٍ آخرٍ يتعارض مع واجباتـه الوظيفـة الأصـلية وبشكل لا يتفق مع المصلحة العامة إلا بعد موافقة السلطات المختصة في جهة عمله الأصلية والجهة التي اُعير إليها، لأن الإعارة لا تؤدي كما قلنا إلى إنقطاع العلاقـة الوظيفية بين الموظف المعار، وبين جهة عمله الأصلية، فوجود الموظف المعار في

الجهة المعار إليها مؤقت، ومن ثم تستمر علاقته الوظيفية بجهـة عملـه الأصـلية وإلتزامه بواجباته الوظيفية بإعتباره موظف تهمه سمعة بلاده وحسن سـير المرفـق الأصلي الذي أعير منه، فسلوكه العام في الجهة المستعيرة أثناء فترة الإعارة هـو إنعكاس لسمعة بلادِهِ ودائرته الأصلية.

4.2.3.3 الالتزام بعدم إفشاء السر الوظيفي

قد يطّلع الموظف العام بحكم وظيفته سواء أكان على رأس عمله أو معـاراً إلى جهة ٌأخرى على كثير من الأسرار الوظيفية، وغيرها من الأمور التـي تتعلّـق بخصوصيـات المواطنين كالمعلومات التي يعرفها رجال الشرطة والأطباء وغيرهم [(1)]، فيجب على الموظف الإحتفاظ بالمعلومات والوقائع التي يعلمهـا أثنـاء تأديتـه لوظيفته، فيمنع من نشرها أو إذاعتها أو تسليمها لأي شخص إلا إذا كـان شخـصاً مسئولاً وكانت التشريعات ذات العلاقة تسمح بذلك. فقد أوجب القانون الفرنسي على الموظف الاحتفاظ بالإسرار الوظيفية من وثائق ومعلومات ووقـائع أثنـاء تأديتـه لوظيفته، فلا يستطيع أن يتحلّل من إلتزاماتـه إلا بموجـب قـرار مـن الـسلطة المختصة[(2)].

أما في مصر فقد بين المشرع المصري متى تكون المعلومات سرية، ومن ثم متى يمتنع على الموظـف إفشائهـا، فقـد نصت المادة(8/77) من قانون نظـام العاملين المدنيين بالدولة لسنة 1978 على أنّه" يحظر على العامل...أن يفشي الأمور

---

(1) محارب، علي جمعة، التأديب الإداري في الوظيفة العامة ، دراسة مقارنة في النظـام العراقي والمصري والفرنسي والانجليزي، ط1، الإصدار الأول، دار الثقافـة للنـشر والتوزيع، عمـان، 2004، ص122-124؛ المبيضين، ريما كمال، رقابـة محكمـة العدل العليا على قرارات تأديب الموظفين ، رسالة ماجستير، جامعـة مؤتـة، 2006، ص23.

(2) خليل، علي عبد الفتاح محمد، الموظف العام وممارسة الحريـة الـسياسية ، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002، ص444.

التي يطّلع عليها بحكم وظيفته، إذا كانت سرية بطبيعتها، أو بموجب تعليمات تقضي بذلـك، ويظل هذا الالتزام بالكتمان قائماً ولو بعد ترك العامل الخدمة...".

وقريباً من ذلك قضت المادة (68/ب) من نظام الخدمة المدنية علـى أنّـه "يحظر على الموظف وتحت طائلة المسؤولية التأديبية الإقدام على أي من الأعمـال التالية...الإحتفاظ خارج مكان العمل لنفسه بأي وثيقة أو مخابرة رسـمية أو نـسخة منها أو صور عنها أو تسريبها لأي جهة خارجية أو الكتابة أو التصريح عنها دون أن يكون ذلك من صلاحياته..."

ويتّضح من ذلك أن المشرع الأردني حظر على الموظف الذي يطّلع أثنـاء عمله على أمور مختلفة إفشائها، لأن أسرار العمل ليست ملكاً شخصياً للموظف، فلا يجوز له إطلاع غيره عليها أو تسريبها لأي جهة خارجية أو الكتابة أو التصريح بها إلا إذا كان ذلك واجباً بحكم القانون ويقع ذلك ضمن صلاحياته.

وخلاصة القول أن الموظف العام سواء في فرنسا أو مصر أو الأردن قـد يطّلع على أمور وأسرار مختلفة، ويقع عليه بالضرورة واجب كتمانها أثناء ممارسته لوظيفته، ويستمر هذا الإلتزام حتى بعد أن يفقد الموظف العام صفته الوظيفية، ومن باب أولى عدم إفشاء سر المهنة أثناء إعارة الموظف سواء في الداخل أو الخـارج، فإذا أخلّ بهذا الألتزام يمكن مسائلته تأديبياً أو جنائياً .

3.3.3 تأديب الموظف المعار

وسنعالج في هذا المطلب مسألة تأديب الموظف المعـار أولاً فـي القـانون المقارن وثانياً في القانون الأردني وقد خصصنا لذلك فرعين مستقلين.

أ. الوضع في القانون المقارن

من المفترض أن السلّطة الرئاسية تلتزم بضمان حسن سير المرافق العامـة، وتطبيقاً لذلك أعطى المشرع الفرنسي الإختصاص بالإحالة إلى التحقيق إلى السلطة المختصة بالتعيين، وذلك في كافة قوانين الوظيفة العامة، مع الأخذ بعين الإعتبار أنه لا بد من توفر الأسباب المقنعة عند إحالة الموظف إلى التحقيق، فقد قضى مجلـس

الدولة الفرنسي إلى أنّه لا يمكن تحريك الإجراءات التأديبية إلاّ في حـال إرتكـاب الموظف خطأ يتمثل في إخلاله بواجبات وظيفته [1].

وفيما يتعلّق بالموظف المعار فقد نصت المادة (45) من القـانون الفرنـسي المتعلّق بالوظيفة العامة في الدولة لسنة 1984 وتعديلاته على أن الموظف المعـار، يوضع تحت تصرف إدارته الأصلية عند ارتكابه لخطأ ما أثنـاء تأديتـه لواجباتـه الوظيفية، واعتماداً على ذلك فإّننا نستخلص أن الجهة المختصة بتأديـب الموظـف المعار عند إرتكابه لخطأ ما أثناء ممارسته لوظيفته هي جهة عمله الأصلية.

والملاحظ على المشرع الفرنسي ومن خلال نص المادة (45) مـن القـانون الحالي أنه يعطي الإنطباع بمشاركة كل من الجهتين المعيرة والمستعيرة في ممارسة السلطة التأديبية على الموظف المعـار، وذلك عند الأطلاع على المادة التي نـصت على خضوع الموظف المعار لجميع القواعد التي تنظم العمل داخل الوظيفة المعـار إليها بموجب قرار الإعارة. ويبدو أن هذا الإنطباع متّصل فقط بـبعض الجـزاءات الخفيفة التي تأخذ صفة الإستعجال، ولا تبرر إحالة الموظف إلى الجهـة المعيـرة للتحقيق معه أو تأديبه. وبذلك تحتفظ جهة الإدارة الأصلية للموظف المعـار بحـقّ الرقابة على أعماله وسلوكه، فمن حقّ جهة الإدارة الأصـلية أن تحـتفظ بالـسلطة التأديبية على الموظف المعار، وعن أخطائه التي يرتكبها في الجهة الإدارية المعار إليها، ومن ناحية ُأخرى فإن جهة الإدارة الأصلية هي صاحبة الإختصاص بفـرض العقوبات التأديبية والتي لها صلة بالكادر الوظيفي الذي يتبعه الموظف المعـار، ولا يوجد مثيل لها في النظام الوظيفي في الجهة المستعيرة.

أما في مصر فقد نصت المادة (3/82) على أنّه" تختص المحكمـة التأديبيـة بتوقيع أي من الجزاءات المنصوص عليها في المادة (80)، وتكون الجهة المنتدب أو المعار إليها العامل أو المكاف بها هي المختصة بالتحقيق معـه، وتأديـبه طبقـ ـا للأحكام سالفة الذكر، وذلك عن المخالفات التي يرتكبها خلال فترة الندب أو الإعارة أو التكليف".

---

(1) الشتيوي، سعد، التحقيق الإداري فـي نطـاق الوظيفـ ـة العامـة ، ط1، دار الفكـر الجامعي، الاسكندرية، 2007، ص16.

ومن خلال النص السابق يتبين لنا أن الجهة المختصة بالتحقيق مع الموظـف المعار وتأديبه عن المخالفات التي تُرتكب خلال فترة الإعارة هي الجهة المستعيرة، ولكن على أن تلتزم الجهة الإدارية المستعيرة بتأديب الموظف المعار إليهـا، وفقـاً لأحكام التأديب المنصوص عليها في القانون رقم (47) لسنة 1978، وذلك من حيث سلطة التأديب وإجراءات التأديب والعقوبات التأديبية.

فوفقاً للنص السابق فإن الجهة المستعيرة هي المختـصة بتأديـب الموظـف المعار، لكن كيف يكون الوضع القانوني لو أن النظام الوظيفي في الجهة المستعيرة لم يكن به ذات العقوبات المنصوص عليها في النظام الوظيفي للجهة المعيـرة فـي حين أن الجريمة التأديبية أخلّت بالنظام الإداري في جهة عمله الأصلية.

وهنا نرى اختلافاً بيناً بين جهة التأديـب فـي نظـام الإعـارة المـصري والفرنسي، إذ أن القانون الفرنسي أعطى جهة الإعارة صلاحيات محدودة في إيقاع العقوبات، لكن القانون المصري جعل ذلك من حق جهة الإعارة، ويبدو أنّـه مـن أسباب ذلك إتّساع دائرة إعارة الموظف العام في مصر لفتـراتٍ طويلـةٍ لأسـباب اقتصادية مما أدى بالمشرع إلى تحويل عبء التحقيق وإيقاع العقوبات على الجهـة المستعيرة وبشكل شبه مطلق.

أما القضاء المصري فقد ذهب إلى أن الجهة المناط بها الإختصاص بتأديـب الموظف هو الجهة المستعيرة، وبذلك فإنّها تملك قانوناً توقيع الجزاءات [1].

ويرى الدكتور ثروت محجوب أنّه عندما تتماثل الأنظمة التأديبية بين الجهـة الإدارية المعيرة والجهة المستعيرة تكون السلطة المختصة بالتأديـب هـي الجهـة الإدارية المستعيرة، أما إذا اختلفت الأنظمة التأديبية بين الجهة الإداريـة الأصـلية والجهة الإدارية المستعيرة فإن الإختصاص ينعقد للجهة الأصلية، وأيضاً ينعقد للجهة الأصلية في الإحالة إلى التحقيق في حالة كون الإعارة إلى جهة أجنبيـة أو جهـة خاصة [2].

---

(1) المحكمة الادارية العليا، ملف143/2/86، جلسة 1971/5/12.

(2) محجوب، ثروت، التحقيق الإداري ودور النيابة الإدارية فيه ، رسالة دكتوراه، جامعة عين الشمس، 1994، ص105 وما بعدها.

ب. الوضع في القانون الأردني

قد يرتكب الموظف العام أنواعاً مختلفة من الأخطاء والمخالفات أثناء تأديته لوظيفته، فتحقيقاً للمصلحة العامة، ومن أجل ضمان سير المرافق العامـة بانتظـام وإطّراد وحفاظاً على سمعة الموظف والوظيفة العامة لا بد من مواجهـة الـسلوك المنحرف بإتّخاذ إجراءات تأديبية بحق الموظف المخالف سلوكياً وإدارياً.

وفي نظام الوظيفة العامة الأردني تمارس الـسلطات الإداريـة صـلاحيات محددة كالتنبيه والإنذار والحسم من الراتب وغيرها، أما العقوبـات الأكثـر شـدةً فتفرضها المجالس التأديبية المختصة بحيث تمارس النظر في المخالفات المـسلكية الأكثر خرقاً للقوانين والأنظمة [(1)].

وفيما يتعلق بتقييم إداء الموظف تُأخذ بعين الاعتبار جميع العقوبات التـي يتم إيقاعها بحق الموظف خلال سنة تقييم إداء المـوظفين وبخـصوص المـوظفين المنتدبين والمعارين والمكلفين والموفدين في بعثات وغيرهم يتم تقييم إدائهم وفـق تعليمات يصدرها المجلس بناء على تنسيب لجنة يشكلها رئيس الـديوان علـى أن تتضمن هذه التعليمات الجهات صاحبة الصلاحية في تنظيم هذه التقارير وهذ ما ورد في المادة(71/أ) و (73/ج) من نظام الخمة المدنية الحالي.

ولم نجد نصاً في القانون الأردني يعطي الجهة المستعيرة أو المعيرة سـلطة التأديب، وهنالك إشارة إلى حالة إرتكاب الموظف المعار لمخالفة مسلكية وردت في المادة (154) من نظام الخدمة المدنية وتتعلّق بحالة إرتكاب الموظف لمخالفة قبـل إعارته ولكنها إشارة ليست واضحة، حيث جاء في هذه المادة أنّـه" تـتم مـساءلة الموظف المعار أو المجاز أو المكلف عن الأخطاء والمخالفات الإدارية التي ارتكبها قبل إعارته أو إجازته أو تكليفه وفقاً لأحكام هذا النظام وذلك أثناء تلك المدة أو بعد انتهائها حسب مقتضى الحال".

---

(1) بطارسة، نظام الوظيفة العامة في المملكة الاردنية الهاشمية ، ص217-220.

ومعنى ذلك أن المشرع الأردني يتحدث هنا عن إرتكاب الموظف العام خطأ قبل إعارته، وبالتالي تأديبه قبل إعارته أو عند عودته، ولم يتطّرق لخطأ الموظف المعار أثناء إعارته، فمن هي الجهة المختصة بتأديبه وهذا سؤال يترك للمشرع للأجابة عليه.

وجدارة هذا السؤال تبقى من أجل وضوح النص القانوني رغم علمنا بأن مفهوم المخالفة يتضمن أن الجهة المستعيرة هي صاحبة الحق بالتأديب أثناء الإعارة من أجل الوضوح والدقة القانونية.

فالمشرع الأردني لم يعالج هذا الأمر كما هو الشأن في القانون المصري الذي أحال الأمر كله إلى الجهة المستعيرة، أو القانون الفرنسي الذي أعطى الجهة المستعيرة صلاحيات تأديبية محدودة وأبقى التأديب في الأمور الجوهرية للجهة المعيرة، وعليه فإنّنا نعتقد أنّه لا بد من استكمال هذا النقص في نظام الإعارة الأردني، فالنص الواضح في هذا الشأن ضرورة قانونية ملحة نظراً لإتّساع دائرة الإعارة الداخلية والخارجية الخاصة والعامة مؤخراً.

الفصل الرابع
الرقابة القضائية على قرار إعارة الموظف العام

سنحاول في هذا الفصل أن نعالج موضوع الرقابة القضائية على قرار إعارة الموظف العام وذلك في مبحثين: الرقابة القضائية على قرار الإعارة في القضاء المقارن (المبحث الأول) والرقابة القضائية على قرار الإعارة في قضاء محكمة العدل العليا (المبحث الثاني).

4. 1 الرقابة القضائية على قرار الإعارة في القضاء المقارن

نعرض فيما يلي للرقابة القضائية على قرار الإعارة في فرنسا وذلك في المطلب الأول ومن ثم في مصر في المطلب الثاني.

4. 1. 1 الرقابة القضائية على قرار الإعارة في فرنسا

لقد نشأ مجلس الدولة الفرنسي عام1791، وعهد إليه إختصاص الفصل في المنازعات القضائية التي كان يختص بها الوزير سابقاً، وفي عام 1872 منح سلطة الفصل في المنازعات الإدارية دون الحاجة إلى تصديق رئيس الدولة، وبهذا أصبح مجلس الدولة جهة قضائية مستقلة إضافةً إلى كونه مصدراً للاستشارات وصياغة التشريعات [1]. وبقي المجلس صاحب الصلاحية في النظر في كافة المنازعات الإدارية إلاّ ما استثني صراحة من إختصاصه بنص قانوني حتى عام 1953 عندما صدر المرسوم الذي حدد إختصاص مجلس الدولة على سبيل الحصر، فمن هذا التاريخ أصبحت المحاكم الإدارية (سابقاً مجالس الأقاليم) صاحبة الولاية في النظر

(1) ابو زيد، مصطفى فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة ، ج1، (د.ط)، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، (د.ت)، ص20.

في المنازعات الإدارية، وأصبح اختصاص مجلس الدولة محدداً على سبيل الحصر[1].

ويمارس مجلس الدولة الفرنسي إختصاصه القضائي بثلاث صفاتٍ:[2]

1. إختصاص مجلس الدولة كونه محكمة أول وآخر درجة: وضمن هذا الإختصاص أعتبر مجلس الدولة قاضي أول وآخر درجة، والمنازعات التي ينظر فيها مجلس الدولة ضمن هذه الصفة محددة على سبيل المثال لا الحصر وتشمل دعاوى تجاوز حدود السلطة، المنازعات المتعلّقة بالتّعيين، والترقية، والتأديب، ومستحقات التقاعد،...وبصورة عامة جميع المنازعات ذات الطابع الفردي والمتعلّقة بالموظفين المدنيين والعسكريين، بما فيها قرارت إعارة الموظفين.
2. إختصاص المجلس بكونه محكمة إستئنافية، وقد أبقى المشرع الفرنسي على إختصاص مجلس الدولة في مجال الإستئناف وبعض المنازعات بعد أن أصبحت محاكم الإستئناف الإداري صاحبة الإختصاص بالنظر في جميع طعون الإستئناف المقدمة من المحاكم الإدارية سنة 1987 بإستثناء تلك الطعون التي ينظرها مجلس الدولة.
3. إختصاص المجلس باعتباره قاضي نقض، حيث يختص المجلس بالنظر بطعون النقض ضد الأحكام الصادرة عن المحاكم الاستئنافية الإدارية وغيرها.

وفيما يتعلّق بقرار إعارة الموظف العام في فرنسا، فهو يخضع للعديد من الإجراءات التي يتعين القيام بها، فقرار الإعارة يعتبر إستثناء على الأصل العام،

---

(1) خليل، محسن، القضاء الإداري اللبناني ، دراسة مقارنة، (د.ط)، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت، 1982، ص173-174 ؛ الشرقاوي، سعاد، الوجيز في القضاء الإداري، ج1، (د.ط)، دار النهظة العربية مطبعة جامعة الأزهر، القاهرة، 1981، ص21 .

(2) شنطاوي، علي خطار، القضاء الإداري الأردني ، ط1، (د.ن)، مطبعة كنعان، عمان، 1995، ص234-235.

وهو أن الموظف يتعين أن يعمل في جهة عمله الأصلية المعين بها بصفة أساسـية، فقد ذهب مجلس الدولة الفرنسي إلى أن الرقابة الإدارية على قرار إعارة الموظـف العام هي رقابة ملائمة ومشروعية، فيمكن لرئيس الوزراء أن يرفض الموافقة على قرار الإعارة، رغم أنّه يكون متفقاً مع أحكام القانون، إذ يملك سلطة تقديرية في هذا الخصوص(1).

ومن هنا كان مجلس الدولة الفرنسي صاحب القول الأخير في قبـول قـرار إعارة الموظف العام، فقد يكون القرار متفقاً مع أحكام القانون ولكنّه غيـر ملائـم للصالح الإداري وبذلك كان قرار مجلس الدولة الفرنسي هو الفصل في ذلك.

ومن تطبيقات القضاء الإداري الفرنسي في مجال الرقابة على قرار إعـارة الموظف العام حكم مجلس الدولة الفرنسي الذي قرر فيه أن تعيين الموظف المعـار في الجهة المستعيرة، يتعين أن يخضع لذات شروط التعيين في هذه الجهة، وذلك ما لم ينص قانون أو لائحة بخلاف ذلك، وخاصة النصوص التي تنظم الوظيفة داخـل الجهة المستعيرة (2).

كما ذهب مجلس الدولة الفرنسي في حكمٍ له أن تأخّر جهة الإدارة في تجديد الإعارة لفترة مناسبة، لا يفقد الموظف صفته الوظيفية كموظف معار بمـا يترتـب على ذلك من آثار(3).

ومن أحكام مجلس الدولة الفرنسي أيضاً في مجال إعارة الموظف العام حكمه الذي جاء فيه أن إرجاع الموظف المعار إلى جهة عمله الأصلية، لا يتضمن إجراء تأديبياً (4).

وقد اكد القضاء الإداري الفرنسي على مبدأ قانوني في مجال إعارة الموظف العام بحكمه الذي قرر فيه حقّ الموظف المعار وأفضليته في شُغل الوظيفة التي كان

---

(1) بركات، نظام الإعارة في الوظيفة العامة ، ص14-17.

(2) Concl long. sous C. E, 9 oct. 1956. Dame Guillieu, A. J. 1956, P. 432.

(3) C. E., 2-6- 1950. Lambert. Rec. P 337.

(4) C. E. 29 Oct. 1943 sieur chantoiseau Rec. P.373.

يشغلها قبل إعارته، خاصة إذا كانت هذه الوظيفة خالية لا يشغلها أحد بصورةٍ دائمةٍ[1].

وذهب مجلس الدولة الفرنسي في حكم له إن تأخر الموظف المعار في العودة إلى جهة عمله الأصلية بصورةٍ متعمدةٍ، يسقط حقّه في شغل وظيفته في هذه الجهة[2].

وقد قرر مجلس الدولة الفرنسي في حكم له إن مقتضيات الضرورة تقتضي باحتفاظ جهة الإدارة الأصلية بالسلطة التأديبية على الموظف المعار، ومن ثم يمكنها أن تجازيه عن أخطاءه التأديبية التي يرتكبها أثناء إعارته [3].

وفي حكم آخر ذهب مجلس الدولة الفرنسي للقول إن الجهة المستعيرة تملك أن تُحدد مرتب الموظف المعار بكل حريتها، وحسب القواعد المنظّمة للأجور فيها[4].

مما تقدم يتّضح لنا أن القضاء الإداري الفرنسي يخضع كافة القرارات المتعلّقة في إعارة الموظف العام لرقابته سواء المتعلّقة بشروط إعارته أو تجديدها أو إنهائها، وحقّه في شُغل الوظيفة التي كان يشغلها قبل إعارته، كما أوضحت لنا هذه الأحكام بقاء حق تأديب الموظف المعار عن الأخطاء التأديبية التي يرتكبها في الجهة المستعيرة إلى جهة الإدارة الأصلية التي يتبعها الموظف المعار، وهو ما سبق أن أشرنا إليه في الفصل الثاني من هذه الدراسة.

4. 1. 2 الرقابة القضائية على قرار الإعارة في مصر

يختص مجلس الدولة المصري بالنظر في الطعون في القرارات الإدارية المتعلّقة بالوظيفة العامة، ومنها قرار إعارة الموظف العام، وتُعد مصر من أقدم الدول العربية التي أخذت بنظام القضاء المزدوج والتي تتميز بوجود جهتين

(1) Trib. adm Nante. 23 mai 1960 Sieur Lafowrie. Rec. P. 762.
(2) C.E. 17, mai 1961. sieur crosse. Rec. P320.
(3) C. E. , 14 nov 1957 leblanc, 1 act 1968, Delbommel. A.j. 1969, P. 304.
(4) C. E. 19 oct 1956 Dame Gaillie. 1965 Rec P. 376 et concl long. Act. Jur 1965 P. 432.

قضائيتين إحداهما تفصل في المنازعات العادية والأخرى تتولى الفصل في المنازعات الإدارية [1].

وقد نشأ مجلس الدولة في مصرعام 1946 بموجب القانون رقم 112 لسنة 1946 كجهة قضاء إداري مستقل يختص بالفصل في المنازعات الإدارية دون التقيد بأحكام القانون الخاص، ومع تعاقب القوانين المعدلة لنظام مجلس الدولة فإنّها لم تُقرر الولاية العامة للقضاء الإداري في نظر المنازعات حتى دستور 1971 والذي منح مجلس الدولة الولاية العامة للفصل في المنازعات الإدارية، فقد جاء في المادة 172 من الدستور أن "مجلس الدولة هيئة قضائية مستقلة ويختص بالفصل في المنازعات الإدارية، وفي الدعاوي التأديبية ويحدد القانون إختصاصاته الأخرى".

وبالرجوع إلى الأحكام الصادرة عن محاكم القضاء الإداري في مصر نجد أن مجلس الدولة المصري يمارس رقابة كبيرة على قرارت الأدارة العامة المتعلّقة بإعارة الموظفين، ومن قبيل ذلك حكم المحكمة الإدارية العليا الذي جاء فيه "... ومن ثم فإن عمل المدعي لدى هذه الجمعية لا يكون ندباً وإنّما يكون إعارة للجمعية المذكورة، تجري في شأنه أحكام قانون نظام موظفي الدولة، وبالتالي فإن معاملته من الناحية المالية تخضع لأحكام القرارات الصادرة في شأن المعارين" [2].

وحكمها الذي جاء فيه "... طالما كان الثابت أن المدعي قد جدد تعاقده مع جامعة مانشستر بعد إنتهاء إعارته، دون موافقة جامعة القاهرة بل ورفضها هذا التجديد، فإن هذا التعاقد لا يعدو أن يكون تعاقداً شخصياً بين المدعي وجامعة مانشستر[3].

---

(1) شفيق، علي، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في المملكة العربية السعودية ، (د.ط)، (د.ن)، فهرسة مكتبة الملك فهد الوطنية أثناء النشر، الرياض، 2002، ص30؛ البنا، محمود عاطف، الوسيط في القضاء الإداري، (د.ط)، دار الفكر العربي، القاهرة، (د.ت)، ص 22.

(2) المحكمة الإدارية العليا، جلسة 1968/1/28، س13، 446.

(3) المحكمة الإدارية العليا، جلسة 1973/11/24، س19، ص26-27.

ومن أحكام محكمة القضاء الإداري المصرية في هذا الميدان حكمهـا الـذي قررت فيه أن القرار الصادر بإنهاء إعارة المدعي لا شائبة فيه إذ تملك الوزارة التي تُعير أحد موظفيها، أن تنهي هذه الإعارة لسبب لديها، لذلك فلا جناح عليهـا فيمـا إتّخذته ما دامت قد راعت الصالح العام في تصرفها، وهذا القرار لا يعتبـر قـراراً تأديبياً[1].

وفي مجال تأديب الموظف المعار قضت المحكمة الإدارية العليا في حكم لها بالقول أن المشرع أناط بالسلطات التأديبية في الجهات التي يعـار إليهـا العـاملون المدنيون بالدولة، الإختصاص في تأديب هؤلاء العاملين بالنسبة إلى ما يرتكبونه من مخالفات في مدة إعارتهم[2].

وفي مجال تقدير كفاءة الموظف المعار أشارت ذات المحكمة في حكـم لهـا إلى أن الأصل العام في تقدير كفاية العامل المعار من إختصاص الجهة التي يتبعهـا باعتبارها صاحبة الولاية في ترقيته ومنحه علاواته الدورية، إذ أن الإعارة لا تقطع علاقة العامل المعار بجهة عمله الأصلية[3].

---

(1) محكمة القضاء الإداري، مجموعة 15، ص3695.

(2) المحكمة الإدارية العليا، جلـسة 1973/12/1، س19، ص32؛ الموسـوعة الإداريـة الحديثة، مبادىء المحكمة الإدارية الحديثة، دار المطبوعات الجامعيـة، ج9، ص576، القاهرة، ملف 143/2/86- جلسة 1971/5/12.

(3) المحكمة الإدارية العليا، جلسة 1973/12/23، س19، ص260.

وفي مجال حقوق الموظف المعار قضت ذات المحكمة بأن العامل المعار لا تنقطع صلته بالجهة المعيرة، ومن مقتضى ذلك الاحتفاظ له بكافة مميزات الوظيفة التي كان يشغلها ومنها الترقية. إذا ما استوفى شروطها، وقضت في حكم آخر بعدم جواز تخطي الأقدم بسبب إعارته ذلك أن مدة الإعارة تدخل ضمن مدة الخدمة ومن ثم يجب أن لا تحرم العامل أي حقّ من حقوقه الوظيفية[1].

وفي حكم آخر لذات المحكمة أشارت إلى أن راتب الموظف المعار يقع على عاتق الجهة المستعيرة مع جواز منح العامل المعار مرتباً من حكومة جمهورية مصر العربية بالشروط والأوضاع التي يقررها رئيس الجمهورية، مع عدم جواز إلزام الجهة التابع لها الموظف المعار بالراتب المقرر لإعارته والتي تلتزم بها الدولة المستعيرة حتى لو ارتكب العامل خطأ ما أدى إلى الحيلولة دون تسلمه لعمله طالما لم يصدر من الجهة التابع لها أي خطإٍ[2].

4. 2 الرقابة القضائية على قرار الإعارة في قضاء محكمة العدل العليا

لقد حدد المشرع الأردني في القوانين المتعاقبة المتعلّقة بمحكمة العدل العليا إختصاصات هذه المحكمة على سبيل الحصر بخلاف الأمر في كل من فرنسا ومصر، ولم يكن من بين إختصاصات المحكمة النظر في الطعون المتعلّقة بقرار إعارة الموظف حتى صدور قانون محكمة العدل العليا الحالي رقم 12 لسنة 1992 الذي وسع من إختصاصات المحكمة في مجال الطعون الوظيفية ليصبح من إختصاص المحكمة النظر في الطعون المتعلّقة بقرارات الإعارة. وعليه فإنّنا سنتاول في هذا المبحث رقابة محكمة العدل العليا على قرارات الإعارة في مرحلتين: مرحلة

---

(1) المحكمة الإدارية العليا، الصادر في 1981/1/25، في الطعنين رقمي 1180-1182، وكذلك الموسوعة الإدارية الحديثة، مبادىء المحكمةالإدارية العليا وفتاوى الجمعية العمومية منذ عام 1946 – 1985، الدار العربية للموسوعات، ج11، القاهرة، ط1، 1986- 1987 ص376، المحكمةالإدارية العليا، طعن رقم 595، لسنة 22ق – جلسة 1980/6/1.

(2) المحكمة الإدارية العليا، طعن 584، لسنة 23-1980/4/27.

ما قبل صدور قانون 1992 (المطلب الأول) ومرحلة ما بعد صدور قـانون 1992 (المطلب الثاني).

4. 2. 1 الرقابة القضائية على قرار الإعارة قبل صدور قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992

لقد مر التنظيم الإداري والقانوني في الأردن بعدة تطـورات منـذُ تأسـيس المملكة إلى اليوم. فالرقابة القضائية على أعمال الإدارة كانت من اختصاص المحاكم النظامية، باعتبارها صاحبة الولاية العامة في نظر جميع المنازعات بصرف النظر عن أطراف المنازعة[1]. وقد استمر الوضع حتى صدر الدستور الحالي عام 1952 والذي نص في المادة (100) منه على أنّه" تُعين أنواع المحاكم ودرجاتها واقـسامها وإختصاصاتها وكيفية إدارتها بقانون خاص على أن ينص هذا القانون على إنـشاء محكمة عدلٍ عليا".

ومعنى ذلك أن المشرع الدستوري تبنّى النموذج الفرنسي في مجال القضاء الإداري الذي يقوم على إزدواجية القضاء؛ (وجود قضاء إداري مستقل إلى جانـب القضاء العادي)، إلاّ أن قانون تشكيل المحاكم النظامية الذي صدر إسـتناداً لهـذا النص الدستوري لم ينص على إنشاء محكمة عدلٍ عليا مستقلةٍ وإنما أنـاط مهمـة الفصل بالمنازعات الإدارية بأعلى محكمة نظامية وهي محكمـة التمييـز بـصفتها محكمة عدل عليا إلى جانب صفتها الجزائية وصفتها الحقوقية.

وبقي الأمر كذلك حتى صدر قانون محكمة العدل العليا المؤقـت رقـم (11) لسنة 1989 والذي أنشأت بموجبه محكمة عدلٍ عليا مستقلةٍ عن محكمة التمييز ولها نيابة عامة إدارية مختلفة عن النيابة العامة العادية. ولم يجعل المشرع فـي قـانون 1989 من بين إختصاصات المحكمة النظر في الطعون المتعلّقة بقرار الإعارة وبقي الأمر كذلك حتى صدر قانون المحكمة الحالي لسنة 1992 والذي جعل هذا الأمـر من بين إختصاصات المحكمة وفقاً لنص المادة التاسعة من هذا القانون.

---

[1] شنطاوي، القضاء الإداري الأردني ، ص246.

ويشير الفقه في هذا السياق إلى أن محكمة العدل العليا كانت قبـل صـدور قانون 1992 تذهب إلى أن الطعون المتعلّقة بقرارات الإعـارة ليـست مـن بـين إختصاصاتها المحددة على سبيل الحصر ومن ثم لم تكن تنظر في مدى مـشروعية هذه القرارات [(1)]، أما الباحث فإنه لم يعثر على أحكام لمحكمة العدل العليا في هـذا المجال حتى يمكن الإشارة إليها.

4. 2. 2 الرقابة القضائية على قرار الإعارة بعد صدور قانون محكمة العدل العليا رقم(12) لسنة 1992

لقد أصبحت محكمة العدل العليا - كما ذكرنا – صاحبة إختصاص للنظر في مدى مشروعية قرارات الإدارة المتعلّقة بإعارة الموظفين وذلك سنداً لـنص المـادة التاسعة من قانونها الحالي رقم (12) لسنة 1992، والذي وسـع مـن إختـصاصات المحكمة في مجالات متعددة من بينها الطعون الوظيفية.

وبإستعراض الأحكام الصادرة عن محكمة العدل العليا منذ ذلك التاريخ نجـد أن المحكمة أصبحت تراقب مشروعية قرارت الإعارة وإن كانت الأحكام التي عثر عليها الباحث في هذا المجال محدودة للغاية وربما كـان الـسبب فـي ذلـك قلّـة الإشكاليات التي يثيرها قرار إعارة الموظف بالمقارنـة مـع القـرارت الوظيفيـة الأخرى، وربما كان السبب تسوية الخلافات المتعلّقة بالإعارة في كثير من الأحيـان بين الموظف والإدارة دون اللجوء إلى المحكمة.

ومن بين الأحكام التي عثرعليها الباحث في هـذا المجـال حكـم المحكمـة بالقضية رقم (1994/82) والذي قضت فيه محكمة العدل العليا بعدم مشروعية قرار إعارة أحد الموظفين لمخالفة القانون حيث أن الإدارة لم تراعِ شرط موافقة الموظف الخطّية على الإعارة والذي كان شرطاً جوهرياً من شروط الإعارة في ضوء نظـام الخدمة المدنية الذي كان مطبقاً في تلك الفترة، وقد جاء في قرار المحكمة مايلي"... وعن سبب الطعن فيما تضمنه من صدور القرار عن مرجع غير مختص ومخـالف

---

(1) كنعان، نواف، القضاء الإداري الأردني ، ط1، (د.ن)، تم إعـداد بيانـات الفهرسـة والتصنيف الأولية من قبل المكتبة الوطنية، 1999، ص126.

للقانون فأنّنا نجد أن القرار المطعون فيه بتكليف المستدعية للعمل في كلية الأميـرة ثروت إنّما هو في حقيقته إعارة الموظف الذي يعمل في مرفق عام إلى مرفق فـي القطاع الخاص خلافاً للمادة 75 من نظام الخدمة المدنية رقم (1) لسنة 1988 التـي تنص (لمجلس الوزراء بناء على تنسيب الوزير أن يقرر إعـارة الموظـف العـام بموافقته الخطية إلى أي حكومة ... بناء على طلبهـا) أي أن المرجـع المخـتص بإصدار قرار الإعارة هو مجلس الوزراء بناء على تنسيب وزير التعليم العالي وبناء على موافقة الموظف المعار خطّياً وطلب الجهة المعار إليها وبتطبيق هذه الـشروط يكون القرار المطعون فيه قد صدر عن مرجع غيـر مخـتص، كمـا لـم توافـق المستدعية خطّياً على الإعارة وخلت الأوراق فوق ذلك مما يشير إلى طلب الجهـة المعار إليها إعارة المستدعية للعمل لديها... وبناء على مـا تقـدم يكـون القـرار المطعون فيه قد صدر مخالفاً للقانون حقيقياً بالإلغاء فنقرر الغاءه" [1].

وكان لمحكمة العدل العليا موقفاً مشابهاً في القضية رقم (1997/336) حينمـا قضت بعدم مشروعية قرار الإدارة المتضمن عدم إعادة الموظف المعار إلى وظيفته الأولى أو ما يعادلها على إعتبار أن ذلك حقّ للموظف المعار وفقاً للمادة (78) مـن نظام الخدمة المدنية الذي كان مطبقاً في ذلك الوقت، وقد جاء في قرار المحكمة أنّه "...نجد أنّه من الثابت أن المستدعي قبل إعارته إلى سلطنة عمان كان مديراً...ومن حقّه قانوناً أن يعود بعد إنتهاء الإعارة إلى وظيفته الأولى أو إلـى وظيفـة أُخـرى معادلة لها عملاً بالمادة 78 من نظام الخدمة المدنية ...وحيث أنّه جرى تحديد مركز المستدعي بعد إنتهاء إعارته بوظيفة معلم وحيث أن هذا المركز أدنى مـن مركـزه كمدير قبل الإعارة فيكون القـرار مخالفـاً للقـانون ومـستوجب الإلغـاء فتقـرر الغاءه..."[2].

---

[1] قرار رقم 1994/82، عدل عليا، تـاريخ 1994/5/18، مركـز عدالـة للمعلومـات القانونية.

[2] قرار رقم 1997/336، عدل عليا، تاريخ 1998/1/24، مركـز عدالـة للمعلومـات القانونية.

ولما كان الموظف المعار يحتفظ بحقه في الترفيع فقد قضت محكمة العدل العليا في إحدى المناسبات بعدم مشروعية قرار الإدارة المتضمن تجاوز الموظف المعار وإستبعاده من عداد المرشحين للترفيع كونه كان معاراً، وجاء في قرار المحكمة أنّه "...أما ما تذرعت به الجهة المستدعى ضدها في أن تخطي المستدعية عائد إلى أنّه كان آنذاك حسب قولها (معاراً)...فإن هذا السبب لا يصلح لتبرير تخطيه لإن الإعارة لا تبخس المعار حقّاً من حقوقه الوظيفية بما في ذلك حقّه في الترفيع عند إستحقاقه له وفقاً للإعتبارات المشار إليها، إذ (الإعارة) تدخل مدتها بحكم القانون في خدمته الوظيفية ولما كان ذلك والمستدعي قد قدم البينة الكافية على احقيته بالترفيع ضمن قائمة المرشحين لترفيعهم للدرجة الثالثة. وعليه وعلى هدي ما تقدم فإن القرار المطعون فيه قد جانب الصواب بالنسبة للمستدعي ومن ثم يكون مجافياً لحكم القانون وحقيقياً بالإلغاء..." [(1)].

ومحكمة العدل العليا لا تلغي فقط القرار المتعلّق في الإعارة متى كان غير مشروع وإنما يمكن أن تقوم بتعويض المتضرر عن مثل هذا القرار متى توافرت أركان وشروط المسؤولية الإدارية شأنه في ذلك شأن أي قرار إداري غير مشروع وفقاً لإختصاصها المستحدث في القانون رقم 12 لسنة 1992. ففي القضية رقم (1994/82) التي أشرنا إليها سابقاً طالبت المستدعية المعارة تعويضاً عن الضرر المادي والمعنوي الذي لحق بها نتيجة تصرف الإدارة ولكن المحكمة لم تحكم لها بالتعويض لعدم قيام أركان المسؤولية الإدارية بالتعويض، ومعنى ذلك بمفهوم المخالفة أن المحكمة كانت ستحكم بالتعويض لو توافرت هذه الأركان. ومما جاء في قرار المحكمة في هذه القضية "...وبما أنّه لم يقم دليل في الدعوى على وقوع الضرر المطالب بالتعويض عنه حيث لا تجد محكمتنا في ظروف إعارة المستدعية أنّه قد أصابها ضرر في حقّ أو مصلحة مالية كما لم تُمس في مصلحة غير مالية وهو ما يعرف بالضرر الأدبي أو المعنوي...وبناء على ما تقدم بيانه وقد انتفى حصول الضرر من جانب الإدارة الذي يناط التعويض بحلوله باعتباره الركن الأول

---

(1) قرار رقم 75/ 1993، عدل عليا، تاريخ 1993/3/31، مركز عدالة للمعلومات القانونية.

والأساسي من أركان المسؤولية التضمينية، فلا مجال للمطالبة بالتعويض وبالتـالي فإن النتيجة التي تخاص اليها محكمتنا هو عدم قيام مـا يوجـب مـسؤولية الإدارة بالتعويض الأمر الذي تكون معه الدعوى مستوجبة الرد..."[1].

---

(1) قرار رقم 1994/182، عدل عليا، تاريخ 1994/11/16، مركـز عدالـة للمعلومـات القانونية.

3.4 الخاتمة:

لقد تناولت هذه الدراسة أحكام إعارة الموظف العام وآثارها في القانون الأردني، وقضاء محكمة العدل العليا من منظور مقارن، وذلك من خلال أربعة فصول تناولت على التوالي خلفية الدراسة ومشكلتها وبشكل موجز مفهوم الوظيفة العامة وعلاقة الموظف بالدولة، ومفهوم الإعارة في نطاق الوظيفة العامة وشروطها والمركز القانوني للموظف المعار، والرقابة القضائية على قرار الإعارة . وقد خلصت هذه الدراسة إلى مجموعة من النتائج ومجموعة من التوصيات يأمل الباحث أن تُحقق الفائدة المرجوة من هذه الدراسة.

النتائج:

أولاً: خلصت الدراسة ومن خلال مقارنة موضوع الإعارة في نظام الخدمة المدنية الأردني مع الأنظمة الوظيفية المقارنة إلى النتائج التالية:

1. الجهة المختصة بإعارة الموظف العام في فرنسا، سواء أكانت بناء على طلبه أو بناء على أمر جهة الإدارة، هي الجهة المعيرة بعد توقيع رئيس الوزراء، ووزير المالية، بالاضافة إلى توقيع الوزيرين المختصين في الجهة الإدارية المعيرة والمستعيرة، أما الجهة المختصة في الإعارة في مصر فهي الجهة المختصة بالتعيين بعد موافقة العامل كتابةً على إعارته، وفي الأردن ووفقاً لنظام الخدمة المدنية الحالي فإن الجهة المختصة في الإعارة تختلف حسب فئة الموظف، إذ جعل النظام رئيس الوزراء صاحب الولاية القانونية في إعارة شاغلي الوظائف العليا والوزير المعني هو صاحب الولاية القانونية في إعارة شاغلي الوظائف الأُخرى بناء على تنسيب الأمين العام.
2. يشترط في إعارة الموظف العام في القانون المقارن (فرنسا ومصر) موافقة الموظف، في حين لم يعد هذا الشرط موجوداً في القانون الأردني وفقاً لنظام الخدمة المدنية الحالي.
3. بالنسبة ِلمدة الإعارة فهي في القانون الفرنسي تُحدد بمرسوم من مجلس الدولة دون أي إشارة واضحة إلى الحد الأدنى أو الأقصى ِلمدة الإعارة، وفي

مصر تُرك الأمر لصاحب الإختصاص في إصدار قرار الإعارة، بحيث يحدد في قراره مدة الإعارة، أما في نظام الخدمة المدنية الأردني فمدة الإعارة من حيث المبدأ خمس سنوات قابلة للتجديد سنة فسنة أو لأي جزء منها إلا أنّـه في حالات خاصة ومبررة اعطي رئيس الوزراء صلاحية تمديـد الإعـارة لإكثر من خمس سنوات ومعنى ذلك أن مدة الإعارة غير محـددة وتركهـا المشرع سلطة تقديرية لرئيس مجلس الوزراء.

4. لقد توسع المشرع في القانون المقارن وفي القانون الأردني في تحديد الجهات التي يمكن إعارة الموظف العام إليها سواء أكانت جهات خارجية أو داخلية.
5. تتفق التشريعات المقارنة والتشريع الأردني إلى حد بعيد في الحقـوق التـي يتمتع بها الموظف المعار وفي الإلتزامات التي يتحملها.
6. بالنسبة لتأديب الموظف المعار فإن المشرع الفرنسي أبقى سلطة التأديب في الأمور الجوهرية للجهة المعيرة، في حين جعل المـشرع المـصري هـذه السلطة بيد الجهة المستعيرة، أما المشرع الأردني، فلم يعالج هذا الأمر بشكل واضح مما يجعل الباحث يميل إلى أن الجهة المستعيرة لا تملك مثـل هـذه السلطة إستناداً للقاعدة العامة أنّه لا سلطة إلا بنص.

ثانياً: خلصت الدراسة إلى وجود فوارق بين نظام الخدمة المدنية الحـالي والنظـام السابق فيما يتعلق بإعارة الموظف العام تتلخص بما يلي:

1. توسع النظام الحالي بالمقارنة مع النظام السابق في مسألة الجهات التي يجوز إعارة الموظف العام إليها، وخاصة بالنسبة للشركات الناتجه عـن عمليـات التخاصية.
2. أضاف النظام الجديد بنداً خاصاً بالتخاصية وذلك في الفقـرة (ز) بنـد (1) يتعلّق بالإعارة إلى الشركات الناتجة عن التخاصية وذلك بالتأكيد على إمكانية التمديد للمعارين إلى مثل هذه الشركات القائمة على فلسفة التخاصية وذلـك لغايات إستحقاق الزيادة السنوية والترفيع وفقاً لتعليمـات يـضعها مجلـس الوزراء بناء على تنسيب المجلس نفسه، وذلـك لتـشجيع الكفـاءات مـن الموظفين الرسميين لإدارة الشركات الناتجة عن التخاصية وإجراءاتها علـى

إعتبار أن مجلس الوزراء هو صاحب الولاية في مثل هذه الإعارات المهمة للدولة ولتنمية المجتمع.

3. أن البند (2) من الفقرة الأخيرة (ز) من النظام الجديد دليل واضح علـى أن بعض التعديلات في النظام الجديد جاءت لضرورات إدارية وقانونية آنيـة وليست استشرافية، وذلك لوجود عدد من الموظفين الكبار وكبار الخبـراء المعارين لأهم شركات التخاصية، والذين أنهوا المدة القانونيـة لإعـارتهم حسب النظام السابق لكن وجودهم في تلك الشركات ترى الحكومة أنّه مـا زال ضرورياً لتلك الشركات المهمة للدولة الأردنية لذلك جاء هذا التعـديل لإعطاء مجلس الوزراء المرونة القانونية الكافية، لإتاحـة الفرصـة لتلـك الشركات المهمة للاقتصاد الوطني للتمديد لتلك الكفاءات من أجل مواصـلة الاستفادة من هذه الخبرات المهمة دون أن تضطر إلى الإستقالة من عملهـا الأصلي في أجهزة الدولة من أجل الاستمرار في أماكن إعارتها في شركات التخاصية التي عولت عليهـا الدولـة الأردنيـة كثيـراً لتحريـك العجلـة الاقتصادية، وزيادةً على ذلك أجاز المشرع الأردني إحالة الموظف المعـار لغايات التخاصية على الاستيداع بصريح نص المادة (2/175) مـن نظـام الخدمة المدنية الحالي والتي نصت على أنّه"... يجوز إحالة الموظف المعار إلى أي شركةٍ ناتجةٍ عن عملية التخاصية على الاستيداع وفقـاً لتعليمـات يصدرها مجلس الوزراء لهذه الغاية..."

4. إشتراط الموافقة الخطية في النظام القديم فيه إلزام وإلتزام من قبل الـدائرة بعدم إعارة إلاّ من تمت موافقته الخطّية على مثل هذه الإعارة وبذلك وبناء على هذا النص المحدد فإن الموافقة الشفوية أو الموافقة بالصمت أو الموافقة الإذعانية، كما في حالة منتسبي الجيش والخدمات الطبية لا تكـون ملزمـة للموظف قانونياً في الاستجابة لدائرته في قبـول الإعـارة حـسب النظـام السابق، أما النظام الجديد فقد ألغى هذا الشرط ويعتقـد الباحـث أن ذلـك للأسباب التالية:

أ. أغلب الإعارات للمؤسسات الدولية أو للشركات شبه الرسمية أو شركات التخاصية فيها مكاسب مادية للمعارين، وبالتالي فهم يسعون لمثل هذه الإعارة لما فيها من فوائد مؤكّدة لهم ولأسرهم آنياً ومستقبلياً.

ب. أغلب الإعارات للمؤسسات الداخلية أو الخارجية تعود على موظفي الخدمة المدنية بالكثير من الخبرات العلمية والإدارية والمالية والقانونية والتنموية في الإدارة العامة والخاصة، مما يؤثر إيجاباً على مستويات خبراتهم وعلى مستقبلهم الوظيفي، وهذه النقاط الإيجابية تجعل عدم التزامهم بالموافقة الخطّية ليس ضد مصالحهم المادية والمعنوية والمستقبلية.

ج. أحياناً يكون من مصلحة الدولة العليا إلزام بعض الموظفين من ذوي الخبرات الخاصة أو المهارات المحددة المطلوبة أو الدرجات العلمية النادرة المطلوبة بالقيام ببعض المهام داخلياً أو خارجياً، ويكون القيام بها من مصلحة الدولة العليا حتى لو لم يكن الموظف راغباً مبدئياً بها، فمثل هذه الإعارات المفيدة للموظف والدولة فإن الموافقة الخطّية عليها تصبح غير ضرورية رغم أن بعض الباحثين يرون أن عدم الإشارة للموافقة الخطّية ثغرة في هذا النظام الحالي.

5. تعتبر مدة الإعارة كاملة وسواء كانت داخلية أم خارجية مدةً مقبولةً للتقاعد وفقاً للنظام الحالي، وذلك بخلاف النظام السابق، وهذا من مصلحة الموظف وربما يغري كبار الموظفين والخبراء بالقبول في الإعارة لمصلحةِ الدولة والشركات والمجتمع ومن مصلحة مستقبلهم الوظيفي والتقاعدي.

6. الفقرة (ب) من المادة (95) من النظام الحالي تنص على أن لا تزيد مدة الإعارة على خمس سنوات خارج المملكة أو داخلها أو كليهما طيلة خدمة الموظف في الخدمة المدنية، وقد استخدمت المادة لفظة كليهما أي الإعارة سواء أكانت داخلية أو خارجية ِلمدة خمس سنواتٍ لأي منهما أو كليهما معاً ِلمدة خمس سنوات مما أعطى النظام الجديد مرونة أكثر ووضوح أكثر.

7. ذكرت المادة (95/ب) في القانون الجديد أن التجديد للإعارة سنةً فسنةٍ أو لأي جزءٍ منها، فعبارة (لأي جزءٍ منها) والتي لم يشر لها النظام السابق وردت في النظام الجديد حتى لا يؤثر سلباً قانونياً ومالياً وإدارياً على عمل المؤسسات الداخلية أو الخارجية التي أعير إليها عندما تكون عملية إنهاء الإعارة قبل إنتهاء مدة الإعارة، فأشار إلى التجديد الجزئي لإنهاء مستلزمات الإعارة بسلاسةٍ ومرونةٍ.

8. من الأمور القانونية التي كان فيها النظام الحالي أكثر تفصيلاً وتحديداً من النظام السابق هي طريقة التنسيب وإتخاذ القرار في شأن الإعارة، فبينما كان الأمر عاماً في النظام السابق بنصه "ارئيس الوزراء أو من يفوضه بناء على تنسيب الوزير أن يقرر إعارة الموظف بموافقته الخطّية إلى أي حكومةٍ أُخرى..." أصبح النص في النظام الجديد "... وذلك بقرار من رئيس الوزراء لشاغلي وظائف الفئة العليا، وبقرار من الوزير بناء على تنسيب الأمين العام لشاغلي وظائف الفئات الأُخرى". ويبدي الباحث على هذا النص الملاحظات التالية:

أ. تمييز الفئات الوظيفية العليا عن الفئات الأُخرى فبينما القرار للفئات العليا من قبل رئيس الوزراء فإنّه للأُخرى للوزير بتنسيب من الأمين العام وذلك لأسباب عدة، أهمها أن القرار في تعيين أو نقل أو إعارة موظف الفئات العليا يعتبر قراراً سياسياً إلى حدٍ بعيد.

ب. اختفت جزئية من "يفوضه" في النّظام الحالي لما قد تكون جلبته من تداخل وتقاطع بين من ينسب ومن يقرر من المفوضين من رئيس الوزراء في النّظام السابق.

ج. اختفى أمر التنسيبات بالنسبة للفئات العليا بالإكتفاء بأن القرار لرئيس الوزراء، وذلك لإعطاء رئيس الوزراء والحكومة المرونة الكافية في إعارة الكفاءات المطلوبة خارجياً وداخلياً حتى لو جاء التنسيب من قنوات مختلفة غير المتعارف عليها سابقاً، بل وحتى لو جاء هذا التنسيب من

رئيس الوزراء نفسه لقناعته الشخـصية أو لرفـع سـوية أداء بعـض الشركات المهمة للدولة.

د. أما في شأن الفئات الأُخرى فلقد أصبح الأمر أكثر تحديداً وانتظاماً مـن النظام السابق فالقرار للوزير لكن التنسيب من قبل الأمين العام، وذلـك لأن الأمين العام أعرف بجهازه الإداري وضروراته وإمكانية الاسـتغناء عن أي موظـف ٍلمـدةٍ معينـة، والوزير هـو صـاحب القـرار دون الرجوع إلى الحكومة أو رئيس الوزراء في شـأن هـذه الفئـات، ودون إنتظار التفويض القانوني المتجدد في هذا الشأن المهم.

9. من نقاط المرونة الإيجابية في النّظام الجديد هي المدة التي يصبح فيها الموظف مؤهل للإعارة الداخلية أو الخارجية، فبينما نص النّظام السابق على أنه " لا يجوز إعارة الموظف إلى أي جهة من الجهات المنصوص عليها في المـادة (92) من هذا النظام إلا إذا كان قد أمضى خمس سنواتٍ فعليةٍ متصلةٍ فـي الخدمة المدنية،..." جاء النص في النّظام الجديد "يجوز إعارة الموظف الذي لا تقل مدة خدمته عن خمس سنواتٍ فعليةٍ..." لم يشترط النظـام الجديـد أن تكون هذه الخدمة متصلة لوجود حالات وخاصة في شأن الفئات العليا ممـن امضوا خمس سنواتٍ أو أكثر في الخدمة المدنية لكن بشكل متقطّـع، وهـذا الأمر يتصل غالباً بكبار مستشاري الحكومة من ذوي الكفاءات العالية ممـن يستقدمون من قطاعات مختلفة لرفد أجهزة الدولة ثم ترى الحكومة إعـارتهم لشركات التخاصية أو للمؤسسات الدولية (كاليونسكو والبنك الدولي) وغيرها من منظمات الأمم المتّحدة. وفي هذه الحالات يكون إشتراط الاتّـصال فـي خمس السنواتِ فيه إعاقة وتقليل مجالات الإختيار وعدم مرونة لـذلك جـاء النظام الحالي لمعالجة هذه الإعاقة بإشتراط خمـس سـنواتٍ للخدمـة دون إشتراط أن تكون متصلة.

10. النظام الحالي أكثر مرونةً ووضوحاً بالنسبة ِلمدة الإعارة، فالنّص أصـبح "... أن لا تزيد على خمس سنواتٍ خارج المملكة أو داخلها أو كليهما طيلة خدمة الموظف في الخدمة المدنية." وهنا أصبح الحد الأعلى للإعـارة الخارجيـة

والداخلية ولكليهما خمس سنـواتٍ، لذلك ففي هذه الحـالات اختفى الغموض الذي كان في النظام السابـق، وبسبب التخاصية وضروراتها أعطى النظـام الجديد لرئيس الوزراء بناء على تنسيب الوزير المعني في حـالات خاصـة ومبررة تمليها الضرورة ومصلحة العمل إستثناء الموظف من شرط المـدة، وبذلك يمكن التمديد له لِمدة تزيد على المدة المنصوص عليها في الفقرة (ب) من تلك المادة وبذلك فإنّه لحالات خاصة مقنعة لرئيس الوزراء فـإن مـدة الإعارة تصبح مفتوحةً لأكثر من خمس سنواتٍ حسب الحاجـة والـضرورة ومن أجل المصلحة العامة وهـذه المرونـة القانونيـة أملتهـا الـضرورة الاقتصادية والإدارية.

11. في النّظام السابق كانت المدة المقبولة للتقاعد من فترة الإعارة الخارجية ثلاث سنواتٍ أما الخدمة داخل المملكة فكلّها تُحسب لغايات التقاعد، وفـي النظـام الحالي اصبحت كامل مدة الإعارة تعتبر خدمة مقبولة للتقاعد، ممـا يغـري كبار الموظفين بالموافقة على مثل هذه الإعارات المهمة للدولة والمجتمع.

12. النظام السابق كان يقتصر على الزيادة في الراتب أثناء مدة الإعـارة ولـيس الترفيع، لكن النّظام الجديد أعطى للمعار وخاصة إلى شـركات التخاصـية إستحقاق الزيادة السنـوية فـي الراتـب، بالإضافة إلى إسـتحقاق الترفيـع وهذه إضافة مهمة للمعارين من موظفي الدولة تعطي مرونة أكثر وتنـافس إيجابي أكثر مما يجعل القوانين والأنظمة محفزات للتنمية والإبـداع ولـيس محددات لحركة عجلة التنمية ومعيقات للإدارة العامة للدولة.

التوصيات:

وفي ضوء ما تقدم فإن هذه الدراسة المتواضعة تُقدم التوصيات التالية:

1. تلافي القصور التشريعي المتمثّل في أن المشرع الأردنـي لـم يعـطِ الموظفين بعقود الذين يتحول أغلبهم إلى موظفين دائمين الإهتمام الكافي في النصوص المتعلّقة في الإعارة وخاصة في شأن مدة الخدمـة قبـل إستحقاق الحصول على الإعارة، مع العلم بأن موظفي العقود يقومـون بنفس مهام زملائهم المثبتين بنظام الخدمة المدنية وبالتـالي يراكمـون

نفس الخبرات، ومع ذلك لم يوضح المشرع مقدار المدة التي ستحـسب لهم من الفترة التي امضوها في ظل نظام العقود قبل التحول الى نظـام الخدمة المدنية، لذا يوصي الباحث بتلافي هذا القصور الذي قد يـؤدي إلى الإجحاف بحق الموظفين بعقود في الأردن.

2. رغم أن الإعارة غالباً في صالح الموظف مالياً ومعنوياً إلا أن الباحـث يرى أنّه من الضروري إعادة شرط الموافقـة الخطّيـة للمعـار قبـل حصوله على إعارته، وذلك تأكيداً على كونـه طـرف أساسـي فـي موضوع الإعارة أكثر ربما من الأوضاع الوظيفية الأخرى، ولإن هذا هو واقع الحال في الأنظمة القانونية المقارنة.

3. إن نظام الإعارة الأردني لم يوضح كيفية إنهاء إعارة الموظف العـام فيما يتّصل سواء بالجهة المعيرة أو المـستعيرة أو الموظـف المعـار فالنّص الواضح ضرورة قانونية وتنموية في الأردن؛ لإتّـساع دائـرة الإعارة الداخلية والخارجية مؤخراً.

4. لم ينص المشرع الأردني صراحة على حق الجهة المستعيرة في تأديب الموظف العام المعار إذا ما ارتكب خطأ في وظيفته المعار إليها، لذا لا بد من تحديد الوضع الإداري والقانوني للمعار داخلياً أو خارجياً إذا ما ارتكب من الأخطاء الوظيفية ما يستوجب تأديبه أو توقيفه عن العمل.

5. رغم أهمية عملية التخاصية في نموذج الأقتصاد الأردنـي، وخاصـة في الجانب المالي والأداري بمفهوم إدارة الشركات الخاصة للمال العام، لكن الملاحظ على المشرع الأردني إحداث سـيولة تـشريعية تجعـل تعديلات نظام الإعارة تتم بشكل متسرع وبالجملـة كمـا هـو شـأن التعديلات المتعلّقة بالتخاصية.

المراجع

المراجع باللغة العربية

بركات، عمرو، 1989، **نظام الإعارة في الوظيفة العامة**، دراسة مقارنـة، (د.ط)، (د.ن)، مصر.

بـسيوني، عبـد الغنـي، 1991**، القـانون الإداري**، (د.ط)، دار المعـارف للنشر،الإسكندرية.

بشناق، باسم، 2002، **الوظيفة العامة في فلسطين بين القانون والممارسة**، (د.ط)، (د.ن)، رام الله.

بطارسة، سليمان**،** 1997**، نظام الوظيفية العامة في المملكة الأردنيـة الهاشـمية**، ط1، (د.ن).

بطيخ، رمضان محمد، 1997، **الوسـيط فـي القانـون الإداري**، (د.ط)، دار النهضة العربية، القاهرة.

البنا، محمود عاطف، (د.ت)، **الوسيط فـي القضـاء الإداري**، (د.ط)، دار الفكـر العربي، القاهرة.

الجبوري، ماهر صالح علاوي، (د.ت)، **مبادئ القانون الإداري**، (د.ط)، (د.ن).

حبيش، فوزي، 1986، **الوظيفـة العامـة وإدارة شـؤون الموظفيـن**، (د.ط)، (د.ن)، بيروت.

حسن، عبد الفتاح، 1979، **مبادئ القانون الإداري**، (د.ط)، (د.ن)، مكتبة الجـلاء الجديدة، مصر.

حلمي، محمود، 1970، **نظام العاملين المدنيين بالجهاز الإداري والقطـاع العـام**، (د.ط)، (د.ن)، القاهرة .

الحلـو، ماجـد**،** 1996**، القـانون الإداري**، (د.ط)، دار المطبوعـات الجامعيـة، الإسكندرية.

خليل، علي عبد الفتاح محمد، 2002، **الموظف العام وممارسة الحرية السياسيـة**، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة.

خليل، محسن، 1982، **القضاء الإداري اللبناني**، دراسة مقارنة، (د.ط)، (د.ن)، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت.

الدراركه، يوسف، 1998، **مسؤولية الموظف عن تنفيذ الأوامر الرئيسية**، رسـالة ماجستير، الجامعة الأردنية.

الدستور الأردني، وتعديلاته منذ إصـداره 1952/1/1، المنـشور فـي الجريـدة الرسمية، رقم (1093)، بتاريخ 1952/1/8.

الزعبي، خالد سماره، 1989، **القانون الإداري**، (د.ط)، دار المكتبات القانونيـ ـة، عمان.

أبو زيد، مصطفى فهمي، 2000، **عمال الإدارة العامة**، القسم الخامـ ـس، (د.ط)، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية.

أبو زيد، مصطفى فهمي، (د.ت)، **القضاء الإداري ومجلس الدولـة**، ج1، (د.ط)، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية.

السنيدي، عبد الله، 2003، **ضوابط الإعارة**، مقال منشور في جريدة الرياض، متوفر عبر: http://WWW.alrtiydh.com/28/06/2003/article20796.html

الشتيوي، سعد، 2007، **التحقيق الإداري في نطـاق الوظيفـ ـة العامـ ـة**، ط1، دارالفكر الجامعي، الإسكندرية.

الشرقاوي، سعاد، 1981، **الوجيـ ـز فـ ـي القـضاء الإداري**، ج1، (د.ط)، دار النهضة العربية، مطبعة جامعة الأزهر، القاهرة.

شريف، علي، 1980، **الإدارة العامة مدخل الأنظمة**، (د.ط)، دار النهضة العربيـة، بيروت.

شـ ـطناوي، علـ ـي خطّـ ـار، 1995، **القـ ـضاء الإداري الأردنـ ـي**، ط1، (د.ن)، مطبعة كنعان، عمان.

شطناوي، علي خطار، العام الجامعي 1999/1998، **دراسات في الوظيفة العامة**، (د.ط)، (د.ن)، الجامعة الأردنية.

شنطاوي، علي خطار، 2003، "الوجيز في القانون الإداري"، ط1، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان،.

شفيق، علي، 2002، **الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في المملكة العربية السعودية**، (د.ط)، (د.ن)، فهرسة مكتبة الملك فهد الوطنية أثناء النشر، الرياض.

الصقعبي، صالح، 2005، **إفشاء الموظف العام للسر الوظيفي وعقوبته في النظامين السعودي والمصري**، رسالة ماجستير، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض.

الطماوي، سليمان، 1981، **الوجيز في الإدارة العامة**، ط3، دار الفكرالعربي، القاهرة.

الطماوي، سليمان، 1982، **الوجيز في القانون الإداري**، (د.ط)، (د.ن)، مطبعة جامعة عين شمس، مصر.

الظاهر، خالد، 1980، **القانون الإداري**، (دراسة مقارنة)، (د.ط)، دار الميسر للنشر والتوزيع، عمان.

عبد الوهاب، محمد رفعت، 2002**، مبادئ وأحكام القانون الإداري**، (د.ط)، (د.ن)، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت.

عبدالوهاب، محمد عبدالوهاب**،** 1995، **القانون الإداري،** (د.ط)، (د.ن).

العتوم، منصور إبراهيم، 1984، **المسؤولية التأديبية للموظف العام**، دراسة مقارنة لأنظمة التأديب في الأردن وسورية ومصر وفرنسا، ط1، (د.ن)، مطبعة الشرق ومكتبتها، عمان.

العراشة، انتصار، 2002، **وقف الموظف العام احتياطياً**، **(دراسة مقارنة)**، جامعة عدن، كلية الحقوق.

عمار، حسين، **إدارة شؤون الموظفين**، (د.ت)، (د.ط)، (د.ن)، المملكة العربية السعودية.

قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات (المصري)، رقم (79)، لسنة 1975، وتعديلاته.

قانون التقاعد المدني، رقم (34)، لسنة 1959، وتعديلاته.

قانون الضمان الاجتماعي المؤقت، رقم (7)، لسنة 2010، المنشور في الجريدة الرسمية، رقم (5022)، بتاريخ 2010/4/1، ص1862.

القانون الفرنسي المتعلق بالوظيفة العامة في الدولة، رقم (84)، 16من يناير لسنة 1984 وتعديلاته.

قانون محكمة العدل العليا المؤقت، رقم (11)، لسنة 1989، نُشر في الجريدة الرسمية، رقم (4163)، بتاريخ 1989/3/9.

قانون محكمة العدل العليا، رقم (12)، لسنة 1992، نُشر في الجريدة الرسمية رقم (3813)، تاريخ 1992/3/25.

قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة (المصري)، رقم (47)، لسنة 1978، وتعديلاته.

قباني، خالد، (د.ت)، **القانون الإداري العام، التنظيم القضائي والنشاط الإداري، الكتاب الأول**، ط1، (د.ن)، لبنان.

الكبيسي، عامر، 1980، **إدارة شؤون الموظفين والعاملين في الخدمة المدنية**، ط1، دار الكتب الجامعية، بغداد.

كنعان، نواف، 1999، **القضاء الإداري الأردني**، ط1، (د.ن)، تم إعداد بيانات الفهرسة والتصنيف الأولية من قبل المكتبة الوطنية.

كنعان، نواف، 2007، **القانون الإداري، الكتاب الثاني**، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان.

ليلو، مازن، 2008، **القانون الإداري**، (د.ط)، (د.ن)، منشورات الأكاديمية العربية في الدنمارك.

المبيضين، ريما كمال، 2006، **رقابة محكمة العدل العليا على قرارات تأديب الموظفين**، رسالة ماجستير، جامعة مؤتة.

مجلة نقابة المحامين الأردنيين.

محارب، علي جمعه، 2004، **التأديب الإداري في الوظيفة العامّة**، دراسة مقارنة في النظام العراقي والمصري والفرنسي والانجليزي، ط1، الإصدار الأول، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان.

محجوب، ثروت، 1994، **التحقيق الإداري ودور النيابة الإدارية فيــه**، رســالة دكتوراه، حقوق عين شمس.

مركز عدالة للمعلومات القانونية، متوفر عبر: www.adaleh.com

المصري، زكريا، 2007، **أسس الإدارة العامة التنظيم الإداري (الأداره) النشــاط الإداري**، (د.ط)، دار الكتــب القانونيــة، وكــذلك دار شــتات للنــشر والبرمجيات، مصر.

منصور، شاب توما، 1976، **القانون الإداري**، تســلســل 18، ط1، (د.ن)، مطبعة سليمان الأعظمي، بغداد.

الموسوعة الإدارية الحديثة، عام1986-1987، مبادئ المحكمة الإدارية وفتــاوى الجمعية العمومية منذ عام 1946ـ وحتى عــام 1985، الــدار العربيــة للموسوعات، ط1، 1986-1987،ج11، القاهرة.

الموسوعة العربية، المجلد الثاني، العلوم القانونية والاقتصادية، متوفر عبر: Http://www.arab-ency.com

نجم، احمد حافظ، 1979، **مبادئ علم الإدارة العامة**، (د.ط) (د.ن)، القاهرة.

نظام الخدمة المدنية الأردني (السابق)، رقم (55)، لسنة 2002، وتعديلاته.

نظام الخدمة المدنية الأردني، رقم (30)، لسنة، 2007 وتعديلاته.

هنان، مليكه، 2006، **مسؤولية الموظف العــام فــي الفقــه الجنــائي الإســلامي والقانون**، (دراسة مقارنة) ، أطــروحة دكتــ ـوراه، عمان.

المراجع باللغة الأجنبية (الأنجليزية والفرنسية)

A, Plantey, 1977, **Driot et pratique de la function publique internationale**, With out Publishing House, Paris.

Bernard, Schwartz, 2006, **French Administrative Law and the common law word**, The book exchange LTD, New Jersy.

http`://www.alrtiyadh.com/28/06/2003/article20796.htmmail:

ECD (2007) **"Public sector pension and the challenge of ageing Public Service"** OECD working paper on public Governance , 2007/2.

Serge, Salon repressionn**.** 1969, **Delinquence et Disieplinaire dans la function publique**.

Waline, 1962, **Traite de droit administrative,**With out Publishing House, paris.